



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

SÉRGIO LUIZ FREIRE COSTA

**O PNAE NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO APODI: Uma Análise do Capital Social
Como Fator Determinante Para o Atendimento da Política Pública Pela Agricultura
Familiar**

**Recife
2021**

SÉRGIO LUIZ FREIRE COSTA

**O PNAE NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO APODI: Uma Análise do Capital Social
Como Fator Determinante Para o Atendimento da Política Pública Pela Agricultura
Familiar**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação do Departamento de Ciências Geográficas da Universidade Federal de Pernambuco (PPGEO-UFPE) como requisito parcial para obtenção o título de Doutor em Geografia. Linha de pesquisa: Educação, cultura, política e inovação na produção contemporânea do espaço.

Orientadora: Prof^a Dra. Ana Cristina de Almeida Fernandes.

Recife
2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Valdicéa Alves Silva, CRB4-1260

C838a

Costa, Sérgio Luiz Freire.

O PNAE no território do sertão do APODI: uma análise do capital social. como fator determinante para o atendimento da política pública pela agricultura familiar / Sérgio Luiz Freire Costa. – 2021.

181 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Drg^a. Ana Cristina de Almeida Fernandes

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.

Programa de Pós-graduação em Geografia, Recife, 2021.

Inclui referências anexos e apêndice.

1. Geografia. 2. Fazendas - Sítios. 3. PNAE. 4. Ações - Finanças. 5. Agricultores familiares - Sertão do Apodi.. I. Fernandes, Ana Cristina de Almeida (Orientadora). II. Título.

910 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2023-191)

SÉRGIO LUIZ FREIRE COSTA

O PNAE NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO APODI: UMA ANÁLISE DO CAPITAL SOCIAL COMO FATOR DETERMINANTE PARA O ATENDIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA PELA AGRICULTURA FAMILIAR

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em geografia. Área de concentração: regionalização e análise regional.

Aprovada em: 28/01/2021.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Cristina de Almeida Fernandes (Orientadora – Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Caio Augusto Amorim Maciel (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Vinícius Claudino de Sá (Examinador Externo)
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Zezineto Mendes de Oliveira (Examinador Externo)
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

*A meus pais José Freire da Costa (in memorian), e
Silvana Maria de Sousa. Aos avós Luiz Otávio de
Sousa (in memorian) e Maria Aldenora de Sousa.*

Dedico...

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo força divina ofertada a mim;

À minha Esposa Silvia Helena, pela parceria, paciência e estímulo depositado na realização desse trabalho;

A Sofia, pela paz e emoção grandiosa da paternidade;

A Manolo, pelas mordidas enquanto tentava escrever;

A minha orientadora, a professora Dra. Ana Cristina, pela sua atenção e contribuições para a realização deste trabalho;

Aos professores em geral do PPGEQ;

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização deste.

Combati o bom combate, acabei a carreira, guardei a fé. (TIMÓTEO 4:7-9)

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar se o capital social é fator determinante para o atendimento das demandas oriundas do PNAE pelos agricultores familiares no território do Sertão do Apodi. Fazendo uma relação entre a execução de política pública para alimentação e a gestão do capital social originado da interação entre os componentes das organizações sociais e promotoras da execução dessa política, procuramos analisar se a gestão desse capital social no Território do Sertão do Apodi é relevante ao ponto de atender a meta imposta pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pela agricultura familiar, que é de 30%. Para tanto, foi realizado um estudo compreensivo do Programa Nacional de Alimentação Escolar, observando sua interação com as organizações supridoras de insumos para o programa, além de observar como se deu a gestão do capital social nessas organizações frente à meta imposta. Foram considerados os seguintes aspectos: (i) Dinâmica política do município (ii) Arranjos institucionais locais; (iii) Coordenação intersetorial; (iv) Relações federativas; (v) Compreensão dos implementadores; (vi) Mecanismos políticos, e; (vii) Mecanismos de fiscalização. Verificou-se que as políticas de formação de capital social aplicadas com os produtores têm gerado efeitos positivos no tocante ao alcance das metas estabelecidas, bem como no desenvolvimento de capital social no território de maneira mais consistente.

Palavras-chave: agricultura familiar, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), capital social, território sertão do Apodi.

ABSTRACT

The present study aims to analyze whether social capital is a determining factor for meeting the demands arising from the PNAE by family farmers in the territory of Sertão do Apodi. Making a relationship between the execution of public policy for food and the management of social capital originated from the interaction between the components of social organizations and promoters of the execution of this policy, we seek to analyze whether the management of this social capital in the Territory of Sertão do Apodi is relevant to the point of meeting the goal imposed by the National School Feeding Program (PNAE) by family farming, which is 30%. To this end, a comprehensive study of the National School Feeding Program was carried out, observing its interaction with the organizations that supply inputs to the program, in addition to observing how the management of social capital in these organizations took place in relation to the imposed goal. The following aspects were considered: (i) Political dynamics of the municipality (ii) Local institutional arrangements; (iii) Intersectoral coordination; (iv) Federative relations; (v) Understanding of implementers; (vi) Policy mechanisms, and; (vii) Enforcement mechanisms. It was found that the social capital formation policies applied with producers have generated positive effects in terms of the achievement of the established goals, as well as in the development of social capital in the territory in a more consistent way.

Keywords: family farming, National School Feeding Program (PNAE), social capital, backwoods territory of Apodi.

ABSTRAIT

L'objectif de la présente étude est d'analyser si le capital social est un facteur déterminant pour répondre aux demandes découlant du PNAE par les agriculteurs familiaux sur le territoire de Sertão do Apodi. En établissant une relation entre l'exécution de la politique publique pour l'alimentation et la gestion du capital social à partir de l'interaction entre les composantes des organisations sociales et les promoteurs de l'exécution de cette politique, nous cherchons à analyser si la gestion de ce capital social dans le territoire de Sertão do Apodi est pertinente au point d'atteindre l'objectif imposé par le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE) par l'agriculture familiale, soit 30 %. À cette fin, une étude approfondie du Programme national d'alimentation scolaire a été réalisée, en observant son interaction avec les organisations qui fournissent des intrants au programme, en plus d'observer comment la gestion du capital social dans ces organisations s'est déroulée par rapport à l'objectif imposé. Les aspects suivants ont été examinés : (i) la dynamique politique de la municipalité (ii) les arrangements institutionnels locaux ; iii) Coordination intersectorielle ; iv) Relations fédératives ; v) Compréhension des responsables de la mise en œuvre ; vi) les mécanismes d'élaboration des politiques ; vii) Mécanismes d'application de la loi. Il a été constaté que les politiques de formation de capital social appliquées avec les producteurs ont généré des effets positifs en termes d'atteinte des objectifs fixés, ainsi que de développement du capital social sur le territoire de manière plus cohérente.

Mots clés: agriculture familiale, Programme national d'alimentation scolaire (PNAE), capital social, territoire de l'arrière-bois d'Apodi.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Território Sertão do Apodi	24
FIGURA 2 - Histórico da Alimentação Escolar no Brasil	47
FIGURA 3 - Como Comprar Prod. da Agric. Familiar para a Alimentação Escolar	55
FIGURA 4 - Matriz da Gestão da Informação e Conhecimento	99
FIGURA 5 - Matriz da Gestão do Conhecimento	103
FIGURA 6 - Matriz da Competência	105

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Escolaridade	139
GRÁFICO 2 - Ambiente de Trabalho	140
GRÁFICO 3 - Composição Familiar	141
GRÁFICO 4 - Familiares na Atividade	142
GRÁFICO 5 - Indicação para a Cooperativa	143
GRÁFICO 6 – Produtos	144
GRÁFICO 7 – Comercialização	145
GRÁFICO 8 - Como conheceu o PNAE	146
GRÁFICO 9 - Tempo de Fornecimento ao PNAE	146
GRÁFICO 10 - Montante de Entregas	147
GRÁFICO 11 - Motivo de Elevação das Entregas	148
GRÁFICO 12 - Pontos Positivos PNAE	150
GRÁFICO 13 - Pontos Negativos PNAE	150

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Perfil Populacional do Território do Sertão do Apodi	112
QUADRO 2 - IDHM - Território do Sertão do Apodi	113
QUADRO 3 - Indicadores Sócio Econômicos do Sertão do Apodi	115
QUADRO 4 - Dados do Território do Sertão do Apodi	116
QUADRO 5 - Municípios e suas extensões territoriais	116
QUADRO 6 - Dados da Agricultura Familiar	117
QUADRO 7 - Condição Legal do Produtor	117
QUADRO 8 - Repasse financeiro aos municípios 2011-2020	122
QUADRO 9 – Dados Cooperativismo Brasileiro por Ramo	129
QUADRO 10 - Cooperativas atuantes no Sertão do Apodi	137

LISTA DE SIGLAS

ADS – Agencia de Desenvolvimento Solidário

CADSOL - Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CPR Doação – Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea

CPR Estoque – Compra da Agricultura Familiar com Formação de estoque

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CUT – Central Única dos Trabalhadores

COOPAPI – Cooperativa Potiguar de Apicultura e Desenvolvimento Rural Sustentável

COOPAFARN – Cooperativa Central da Agric. Familiar do estado do Rio Grande do Norte

COOAFAP – Cooperativa da Agricultura Familiar de Apodi

COOPERUBA – Cooperativa Mista agro ind. Peq. Produtores de Caraúbas Ltda.

COOPAU – Cooperativa de Produtores Agropecuários de Umarizal

COOPERAV - Cooperativa de Avicultura de Caraúbas

COOPERMIL – Cooperativa Agrícola dos Cerealistas de Apodi Ltda.

COAPIL – Cooperativa Agropecuária de Itaú Ltda.

COOTIGUAR – Cooperativa Agrícola Mista do Médio Oeste Potiguar Ltda.

COOPERA - Cooperativa Regional de Apodi

DRAP – Desenvolvimento Regional: agricultura e petróleo

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

ECOSOL – Sistema de Economia Solidária

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFRN - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

OCA - Organização das Cooperativas da América

ONG – Organização Não Governamental

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PDHC – Projeto Dom Helder Câmara

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PTDRS – Plano Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável

SCA - Sistema Cooperativo dos Assentados

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

UERN – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	17
2.	PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	28
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS	28
2.1.1	Políticas Públicas	28
2.1.2	Políticas Sociais	32
2.2	A AGRICULTURA FAMILIAR E O PNAE	36
2.3	AGRICULTURA FAMILIAR, COOPERATIVISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	38
2.4	PNAE: HISTÓRICO E ABRANGÊNCIA	46
2.5	ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO PNAE	51
2.6	O PROCESSO DE MERCADO INSTITUCIONAL DO PNAE	54
3.	TERRITÓRIO, TERRITORIALIDADES E O CONHECIMENTO	67
3.1	TERRITÓRIO: CONCEITO E ABRANGÊNCIA	67
3.2	TERRITORIALIDADE	71
3.3	CAPITAL SOCIAL: DEFINIÇÃO, IMPORTÂNCIA E DIMENSÕES	73
3.4	A CONSTRUÇÃO DO <i>HABITUS</i> : DO COMPETITIVO AO COOPERATIVO	82
3.5	CAPITAL SOCIAL E COOPERATIVISMO	86
3.6	POLÍTICAS PÚBLICAS COM ENFOQUE TERRITORIAL: AVANÇOS, DESAFIOS E POSSIBILIDADES	88
3.7	CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SETORIAIS E TERRITORIAIS	92
3.8	GESTÃO DO CONHECIMENTO E A IMPORTÂNCIA DO USO DO CAPITAL SOCIAL	97
3.8.1	Ciclo do Sistema de Gestão do Conhecimento	102
3.8.2	Tipos de Conhecimento	103
3.8.3	Práticas de Gestão do Conhecimento	104
3.8.3.1	Gestão por Competências	104
3.8.3.2	Capital Intelectual	106
3.9	GESTÃO DO CONHECIMENTO E CAPITAL SOCIAL TERRITORIAL	107
3.10	CAPITAL SOCIAL E SUA APLICABILIDADE NA ESTRUTURA COMUNITÁRIA	111
4.	O PNAE E O TERRITÓRIO SERTÃO DO APODI	112
4.1	O SERTÃO DO APODI EM NÚMEROS	112
4.1.1	Setor Agropecuário do Território do Sertão do Apodi	115
4.2	O PNAE EM NÚMEROS	118
4.3	COOPERATIVISMO NA REGIÃO NORDESTE	127
4.4	COOPERATIVISMO NA AGRICULTURA FAMILIAR NO SERTÃO DO APODI	132
4.5	AGENTES DO TERRITÓRIO	139
4.5.1	Produtor	139
4.5.2	Nutricionista	152
4.5.3	Diretora	153
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	155

REFERÊNCIAS
ANEXOS
APÊNDICES

INTRODUÇÃO

O histórico do Brasil no tocante a agricultura, remete a modelos oriundos da monocultura, do uso de latifúndios e de ideias de crescimento econômico baseados na exportação, dirigindo o Brasil a um crescimento na modernização da agricultura, no que concernem os meios de produção e insumos, bem como na construção de cadeias de suprimento mais arrojadas. Esse estilo de produção eleva ainda mais as discrepâncias entre produtores, haja vista a concentração de terra, mecanização acelerada e desenvolvimento tecnológico desigual.

As políticas públicas direcionadas a produção de alimentos, em sua grande maioria, sempre foram voltadas ao fortalecimento da economia para exportação, não apresentando ideias fortalecedoras da economia de subsistência e de pequenos produtores, que sofrem com a baixa capacidade de competitividade e questões climáticas e de logística precárias.

Com esse panorama, diversos acontecimentos políticos, sociais e econômicos passaram a causar profundas mudanças no segmento da agricultura, mais notadamente a partir da década de 1960, com a adoção das pautas da revolução verde pelo governo da época. Assim, o país passou a receber diversos investimentos no tocante a produção de insumos e, com vistas ao aumento de produtividade, passou a incentivar de forma mais efetiva, por meio de crédito rural e incentivos fiscais, a adesão dos produtores a esse processo de modernização.

Entretanto, esse modelo não contemplava todos os segmentos, pois visava principalmente a produção para exportação, esquecendo-se da demanda interna e do atraso histórico do segmento interno da agricultura, que visa combater as vulnerabilidades sociais, que é o setor da agricultura familiar.

Os efeitos da utilização dos propósitos da Revolução Verde no Brasil foram absorvidos por políticas públicas vigente na época e foi à origem de uma modernização centralizadora e excludente, promovida diretamente pelo Estado:

(...) a participação ativa do Estado foi elemento decisivo no movimento de modernização da agricultura. Todavia, cabe destacar que a estrutura de financiamento criada foi excludente e concentradora, não tratando devidamente da heterogeneidade estrutural que marca o meio rural brasileiro e deixando às margens do sistema parte do segmento caracterizado como agricultura familiar (CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012, p. 6).

Com essa constatação, o governo brasileiro percebeu a importância do segmento da agricultura familiar para a geração de emprego, renda e subsistência de diversos setores, iniciou a implementação de políticas públicas focadas em direcionamentos estratégicos para o setor

interno da agricultura, com vistas a redução do atraso tecnológico e para promover o aumento da produtividade e desenvolvimento local.

A agricultura familiar, a partir de 1990, ganhou reconhecimento do Estado brasileiro como importante categoria social e política. Essa mudança foi impulsionada pelas reivindicações de movimentos sociais do campo, pesquisas científicas e também pela relevância do setor para a economia nacional, principalmente quando se observa largo predomínio da agricultura familiar no Brasil, entre 70% e 90% dos estabelecimentos agropecuários, abrigando três quartos do pessoal ocupado no campo (KAGEYAMA, 2008).

Partindo da conjectura de que a atuação do governo do Brasil, em particular através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), alterou-se, nos anos de 1990, a inserir no contexto das políticas, a concepção do avanço territorial coexistente à setorial, a mensuração dos avanços nas áreas voltadas a agricultura familiar tornou-se mais efetivas, considerando que as políticas de organização e do sistema financeiro passaram a apoiar mais fortemente as cadeias produtivas do setor.

Com a dissociação das ações de governo e o norteamento da mediação do Estado, este reorganiza suas políticas que permitem ser exclusivamente setoriais (FAVARETO, 2007), e assume vigentes concepções de organização, todavia, os mesmos adquirem motivações dos moldes testados em diversos países europeus (SILVA, 2012). Como exemplo, a ação do projeto LEADER (Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural) produzido na Europa e pelas diretrizes das filiais multilaterais, a incrementar inovações de avanço, que elegem as peculiaridades regionais/territorial na elaboração de práticas de governo, “pensadas a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional de determinado espaço” (OLIVEIRA, 2002, p.8).

Na década de 1990, acontece uma nova estruturação das práticas políticas e a referência da inclusão da chegada do avanço do país, sendo assim, um moderno incentivo de introdução de propostas públicas de governo, como exemplo o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) sendo o mesmo na categoria de base de organização estruturada com prestabilidade municipais (HESPANHOL R., 2010; WANDERLEY, FAVARETO, 2013).

Nesse contexto, o Estado brasileiro, a partir da metade da década de 1990, buscou atender às demandas dos agricultores familiares criando políticas públicas específicas de acesso ao crédito, terra, seguro agrícola, moradia, auxílio à comercialização, entre outros. Esse processo foi inaugurado de modo mais amplo a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995 (MATTEI, 2005).

A partir de 2003, no começo do mandato do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, o desenrolamento do país foi incluído intensamente assim que tratado e executado quanto aos registros oficiais diante da relevância do progresso rural, através da origem da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a mesma em consonância ao MDA (HESPANHOL, 2010). A partir disso, notadamente avançou as políticas públicas de incentivo a agricultura familiar, saindo do papel e promovendo um significativo avanço nas questões fundiárias e de permanência digna do homem no campo. O que se verifica claramente neste período é a valorização das políticas de subsistência e resgate social, levando dignidade ao homem do campo e intensificando a produção local e, em médio prazo, formação de excedente para a geração de emprego e renda no campo.

Diversos programas de governo foram elaborados na gestão presidencial de Lula, com início da SDT, o mesmo agregou uma moderna forma regional reunindo várias localidades que mostrassem indicativos globais financeiros equivalentes, a padrões do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), bem como o surgimento do PRONAT (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais) e, subsequentemente em 2008, acontece a oficialização do PTC (Programa Territórios da Cidadania) (ORTEGA, 2008; FORNAZIER, 2015).

Para além do desenho crítico elaborado pela SDT, também o avanço do PRONAT e do PTC, diversos programas de governo findaram produzindo como amparo em suas probabilidades de fundação e investigação do avanço Estadual, no entanto, em diferente proporção de realização, tal qual a municipal.

No meio dos trabalhos oficiais do Governo Federal buscando reduzir a problemática da fome no Brasil, conforme fonte do portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ocorreu a concepção do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no ano de 1950, que passou a se chamar “Cenário Alimentar e a Problemática da Fome no Brasil”, estando uma dessas atividades voltada a fornecer alimentos nas escolas. Em 1976, a merenda nas escolas começou a dispor de fundos financeiros do Ministério da Educação e apresentou alterações organizacionais relevantes. Após diversas alterações nos nomes das atividades e propostas, passando a ser denominado de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual continua ainda hoje.

O PNAE passou ser consolidado no ano de 1988, no momento em que publicada na Constituição Federal “a concessão ao fornecimento de alimentos nas escolas brasileiras de ensino fundamental, através de planejamento adicional de fornecimento alimentos para

estudantes, ofertados pelos poderes da união, dos estados e dos municípios”. Distinta alteração relevante ocorreu em 1994, na ocasião da efetivação do PNAE tornou-se dissociada, passando suas responsabilidades da união para os Estados e Municípios. Tal alteração foi efetuada como método com a finalidade de aperfeiçoar a administração das aquisições dos gêneros e demais produtos destinados a merenda escolar, que foram transferidas para a coordenação dos governos do município e do estado (BRASIL, s.d, s.p).

No decorrer dos tempos, o PNAE foi reformulado, obteve estabilidade, estimativa e alcance para responder a um chamamento de estudantes desde o ensino infantil até o ensino médio e a educação de jovens e adultos – EJA, registrados em instituições escolares governamentais, beneficentes e em organizações de pessoas (que possuem convenio com governos) (BRASIL, s.d). Compete enfatizar que o próprio tem como propósitos colaborar na realização da redução das carências de alimentos do dia a dia dos estudantes, assim como, servem de elemento básico para a redução da desistência escolar e permanência de centenas e milhões de alunos nas escolas brasileiras, também contribui na configuração de costumes alimentares e bons hábitos para saúde, buscando ajudar com o progresso das zonas agrícolas locais (FORNAZIER e BELIK, 2011).

Convergentes com os propósitos que pretende alcançar, colocados como destaques no tópico passado, é relevante evidenciar uma alteração organizacional ocorrida na data de 16 de junho de 2009, iniciada com a normatização da Lei nº 11.947, que determina uma porcentagem mínima de 30% dos valores do FNDE, deveriam ser destinados para a merenda escolar, devendo ser empregado na compra de itens e produtos, processados e gerados por agricultores familiares, e empreendedores familiares do campo ou de suas famílias (BRASIL, t.d.).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste na transferência de recursos financeiros do governo federal, via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), aos estados, distrito federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios de qualidade, destinados aos alunos do Ensino Básico da rede pública. Seguindo a estratégia do PAA de conectar produção local ao consumo via mercado institucional, o programa foi reformulado em 2009, objetivando atender à demanda institucional com a oferta de produtos da agricultura familiar. A Lei n. 11.947, de 2009, instituiu novos parâmetros ao PNAE, em que, especificamente no artigo 14, incorporou um “novo” beneficiário do programa, com a determinação de que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou de suas organizações (FNDE, 2014).

O PNAE foi elaborado e proposto como projeto para alavancar o Programa Fome Zero. Nesse sentido, esse programa de governo dispõe da forma para assegurar a alimentação digna e com segurança alimentar, tanto as instituições de educação básica, incluindo a Educação de

Jovens e Adultos (EJA), quanto as instituições indígenas, quilombolas e pré-escolar, uma nutrição de qualidade.

Tais programas que objetivam a execução de políticas de alimentação, como o PNAE, necessitam de programas de governo que reivindicam a cooperação de agentes públicos que, deverão apresentar organizações locais de maneira a gerenciar todo o processo de provimento desses insumos. No entanto, o PNAE subte-se que também existe a carência de incentivar o avanço local, sobretudo, observando a localidade como escala preferencial e seus agentes regionais como motivadores de tal progresso.

O estudo do PNAE nas esferas dos municípios, considerando que os mesmos preferem a percepção de administração descentralizada que, através da elaboração dos padrões oficiais, que tem como finalidade a conquista da garantia nutricional e, concomitantemente, a presença da cultivação doméstica da família.

Frente a isso, o desafio de fomentar de forma sustentável a agricultura familiar para o atendimento as normativas do PNAE para fornecimento dos produtos da agricultura familiar para uso na merenda escolar, aparece como barreira de entrada para esses produtores, haja vista a baixa instrução e capacidade de agrupamento nos moldes desejados de produção atuais.

A necessidade de organização dos produtores de forma a atender sistematicamente essa demanda e conseqüentemente tornar suas produções mais perenes e duradouras, garantindo o sustento digno de suas famílias, passa por um processo de organização social extremamente indispensável, onde a ação de atores sociais envolvidos passam de meros expectadores a protagonistas no processo de organização social e gestão do capital social gerado nesse processo formador e sustentável.

Capital social está ligado a conceitos de associação, trabalho em conjunto ou em grupo, em busca de objetivos comuns. Durante o período da ditadura militar no Brasil, com o cerceamento de muitos direitos civis e da maioria dos direitos políticos, a participação da sociedade em atividades associativas de cunho social e de controle da sociedade sobre o poder público tornou-se ilegal e inócua, fazendo com que sentimentos de confiança e preocupação com as questões de controle sobre a atividade pública por parte da sociedade ficassem em estado letárgico. Infelizmente essa sensação de democracia e direito de ir e vir de cada cidadão sempre vem a tona e passa por processos locais de cerceamento. O capital social tem seus princípios alicerçados na participação, na confiança e na cooperação. Quanto mais confiança o grupo tem entre seus componentes, mais elos de cooperação se solidificam.

O'Campo (2003, p.26), no encontro da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), debate:

Entendemos el capital social como el conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad. Se trata, pues, de un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales, con énfasis, a diferencia de otras acepciones del término, en las redes de asociatividad de las personas y los grupos. Este recurso, al igual que la riqueza y el ingreso, está desigualmente distribuido en la sociedad. De allí surge la pregunta central de esta reunión: ¿Cuál es la contribución que se puede esperar de instrumentos de creación y movilización de capital social para poner en marcha políticas sociales efectivas de reducción de la pobreza?

O presente trabalho busca entender como a organização coerente e eficiente dos atores institucionais e sociais influenciam no alcance das metas e exigências no atendimento das tratativas do PNAE para fornecimento de insumos da agricultura familiar para a merenda escolar.

Notadamente, os entraves burocráticos e normativos e o baixo nível de organização dos agricultores familiares são de fato os maiores problemas para o fornecimento efetivo desses insumos, o que levam as produções destes a serem repassadas de forma injusta no tocante a preço em feiras por atravessadores, que remuneram de forma pífia esses agricultores.

Em contra partida, é possível verificar que diversas organizações, de cunho social e sem fins lucrativos, atuam nessa gestão de capital social, fortalecendo suas linhas de produção e fornecimento e minimizando os entraves burocráticos por meio de prévio entendimento das exigências e normas.

É notória a dificuldade, por parte dos grupamentos da agricultura familiar, o atendimento de forma plena e individual das exigências importas pela legislação e regramento dos programas de segurança alimentar nos seus diversos âmbitos, mas especificadamente o que é alvo deste trabalho, o PNAE.

Desta feita, a necessidade de organização institucional e social passa a ser primordiais para o atendimento das demandas do território pelos produtores enquadrados como agricultores familiares, tornando-se exigência tácita a organização dos produtores e a geração, manutenção e fortalecimento do capital social dessas instâncias, como condição quase expressa para o devido enquadramento.

As questões que dificultam esse enquadramento para que os agricultores forneçam suas produções para a merenda escolar são diversos, desde as questões legais e sanitárias, até questões de logística e atendimento dos alimentos solicitados, considerando a sazonalidade de muitos deles e, em especial, dos problemas climáticos, diversidade de culturas e armazenamento, já que toda a produção da agricultura familiar apresenta características de produção para a subsistência das unidades familiares.

A organização de instâncias, sejam elas institucionalizadas ou de cunho e cerne sociais e populares, aparecem como forma de gestão e gerenciamento desse processo, desde a capacitação e direcionamento dos produtores e de suas produções, do entendimento e atendimento das regras e normas exigidas pelas políticas de segurança alimentar até a gestão logística e financeira desse processo. Assim, a geração de *expertise* passa a fortalecer toda a cadeia, tendo como réditos desse trabalho o fortalecimento do capital social. Nesse sentido dispõe Marteleto e Silva (2004, p.44):

O capital social possui uma natureza multidimensional. A visão mais estreita o define como um conjunto de normas e redes sociais que afetam o bem-/estar da comunidade na qual estão inscritas, facilitando a cooperação entre os seus membros pela diminuição do custo de se obter e processar informação. Nesse caso, as relações de base para a formação das redes seriam entre iguais, isto é, entre indivíduos similares do ponto de vista de suas características demográficas.

Destarte apresentado e diante do processo de investigação necessário a execução do mesmo, este trabalho tem por hipótese avaliar se o capital social é, de fato, um fator determinante para o atendimento das regras e normativas do PNAE para fornecimento dos produtos oriundos da agricultura familiar.

Como questões auxiliares para a formatação do trabalho, elenca-se algumas, como: O que é capital social? Os municípios com capital social relevante atendem as exigências do PNAE? Que entraves e sociais são impeditivos para o atendimento da demanda? A política pública estimula ou retrai a elevação da produção e consequente atendimento da demanda por parte dos agricultores familiares? Quais os impactos do atendimento dessa política no território do Sertão do Apodi?

Assim, como objetivo geral do trabalho propõe-se analisar se o capital social é fator determinante para o atendimento das demandas oriundas do PNAE pelos agricultores familiares no território do Sertão do Apodi e, como objetivos específicos, identificar gargalos legais e sociais do PNAE nas esferas federal, estadual e municipal; avaliar a capacidade de fomento da produtividade do PNAE como política pública de segurança alimentar; investigar as estratégias utilizadas pelos atores institucionais e sociais para o atendimento da demanda; e mapear o capital social do território Sertão do Apodi para atendimento da política pública do PNAE;.

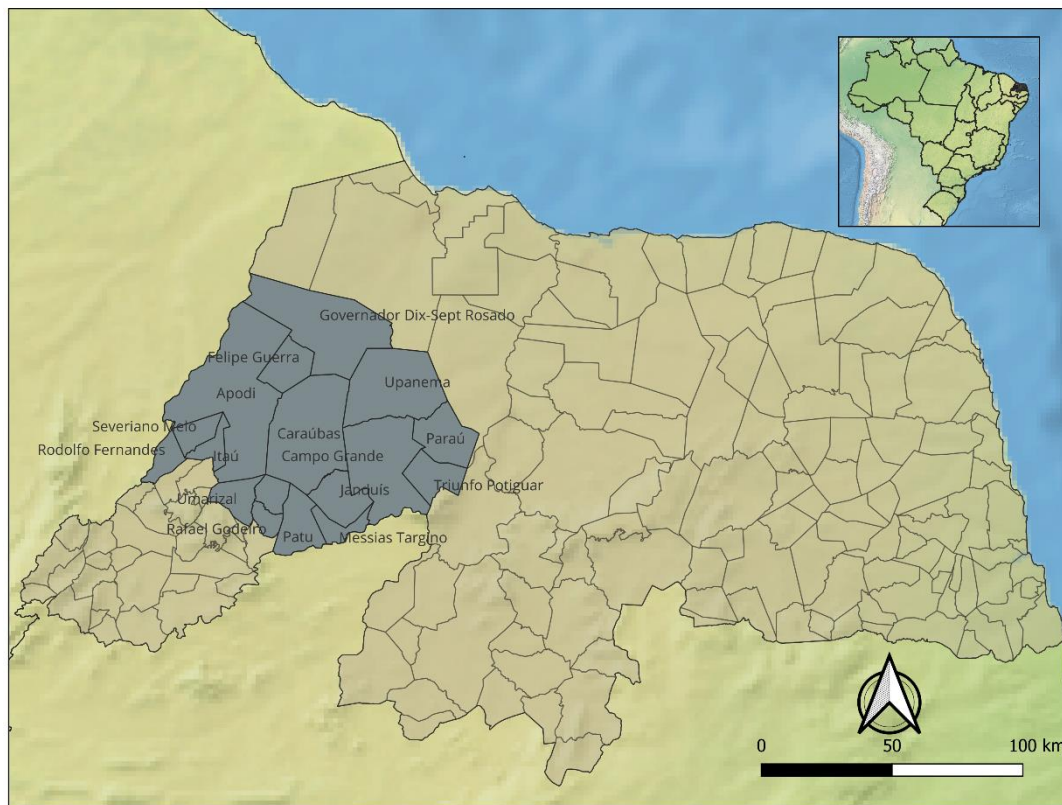
A análise territorial passou, mais notadamente na última década, a ser visualizada pelo poder público e órgão de controle e organização social como uma instância de geração de ferramentas sociais efetivas para a aplicação de políticas públicas, principalmente as de resgate social e equiparação das desigualdades sociais.

Desta feita, a escolha do território a ser estudado foi realizada mediante conhecimento, capacidade de interlocução e realização de trabalhos por este pesquisador, o que intriga e incentiva a busca das respostas pautadas e propostas nesse trabalho.

O Território Sertão do Apodi - RN está localizado na região Nordeste e é composto por 17 municípios: Apodi, Augusto Severo, Caraúbas, Felipe Guerra, Governador Dix-Sept Rosado, Itauí, Janduís, Messias Targino, Olho-d'Água do Borges, Paraú, Patu, Rafael Godeiro, Rodolfo Fernandes, Severiano Melo, Triunfo Potiguar, Umarizal e Upanema. A formação desse território não se forma apenas por questões de localização, mas também por características muito peculiares, como associações, questões logísticas de produção, gestão de recursos hídricos, dentre outros.

O Colegiado Territorial do Sertão do Apodi existe antes mesmo da política dos territórios da SDT. Sua gestão foi marcada ao longo dos anos pela participação expressiva dos representantes da sociedade civil, as ações de melhorias para o desenvolvimento do território dependem de decisões conjuntas da sociedade civil e poder público. Nos últimos anos, o território vem despontando com o maior fornecimento de itens da agricultura familiar para a merenda escolar, bem como na realização de feiras sazonais e perenes no Estado do Rio Grande do Norte.

FIGURA 1: Território Sertão do Apodi



Fonte: IBGE, 2006.

Destarte, o alvo desta pesquisa foi a análise do alcance das premissas do PNAE no território do Sertão do Apodi, a partir dos arranjos institucionais que servem de amparo dessa política no território, seus desdobramentos e alcance de objetivos. É imprescindível a observação de todos os atores envolvidos no processo, bem como dos gestores públicos e sociais, além dos executores da política pública.

Assim sendo, a pesquisa se deu em três frentes, da seguinte maneira: um recorte teórico-metodológico sobre as políticas públicas voltadas a alimentação, em especial ao PNAE, bem como seus arranjos e execução locais dentro do território; um aprofundamento sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, seu desenho, política, objetivos e metas, bem como execução; e mapear a atuação dos atores locais, sejam eles institucionais ou sociais e respectivos resultados em cada um dos municípios componentes do território, analisando seus tecidos sociais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a consecução dos objetivos propostos na pesquisa, realizou-se uma análise qualitativa buscando compreender de forma aprofundada, interpretativa e subjetiva, o objeto da pesquisa, seus atores institucionais e sociais, bem como seu ambiente político e seu tecido social.

Inicialmente, contou com uma pesquisa bibliográfica acerca do objeto de estudo compilando a contribuição de diversos autores à temática, explorando as políticas públicas, em especial as mais ligadas à alimentação e os estudos recentes acerca dos arranjos institucionais locais no Território do Sertão do Apodi, além de um aprofundamento sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e a relevância dessa importante política para o alcance social projetado.

A seguir, iniciou-se pesquisa documental através da análise de documentos oficiais, leis, regulamentos e demais normativos que permitiram captar o desenho institucional do PNAE delineado em âmbito federal para conhecimento dos objetivos, metas, alocação de recursos e resultados esperados do programa, com números do nacional ao local, fazendo sempre referência aos municípios e arranjos do território objeto do estudo.

Posteriormente, foram realizadas entrevistas auxiliadas por um roteiro de perguntas, permitindo uma maior liberdade na fala dos entrevistados, buscando compreender como se apresenta os arranjos institucionais e sociais no território e como esses arranjos influenciam o atendimento da demanda oriunda da política pública no território, os desafios, entraves, a forma

como o desenho do programa é institucionalizado e como se coordenam os arranjos institucionais da política no contexto local. Devido a pandemia, essa etapa restou-se prejudicada no tocante a amostragem, sendo realizada de forma simplificada, sendo realizada apenas nos municípios vinculados a DIREC de Apodi.

As entrevistas são basilares quando para a concretização dos objetivos se torna imprescindível estruturar crenças, valores, ideias de universos sociais não passíveis de quantificação, obtendo noções aprofundadas de como os atores envolvidos percebem sua realidade e se portam na condução da política (MINAYO, 2013).

Complementando,

Ainda que o controle das políticas seja dos representantes, os implementadores possuem poder e discricionariedade para desenvolver suas atividades, podendo, dessa forma, modificar o percurso da política pública (LIMA e DASCENZI, 2013).

Do ponto de vista institucional, a escolha dos entrevistados foi realizada de forma a proporcionar acesso aos principais responsáveis por operacionalizar a política com poder decisório nesta etapa nos municípios do território de acordo com os processos de escolha por parte do executor, desde os responsáveis na Secretaria de Educação, que sistematizam o programa para sua devida operacionalização, os envolvidos nesse processo até os diretores de escolas, implementadores finais com poder de decisão.

Do ponto de vista de arranjo social, foram entrevistados componentes das organizações responsáveis por gerenciar o fornecimento para o PNAE com produção no território, bem como produtores vinculados a ela, com vistas a entender como se processa todo o trâmite legal e operacional.

Ao final, foi realizada uma análise por meio de interseção entre pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas, estabelecendo categorias de análise para a compreensão da forma que a ideia é executada e quais arranjos institucionais se formam no contexto territorial.

Foram consideradas apenas as informações das entrevistas que acrescentaram qualidade à análise desta pesquisa e propiciaram maior compreensão do objeto de estudo, examinados por meio de fidedigna transcrição dos registros e cuidadosa interpretação das falas dos entrevistados (VELHO, 1986), formulando explicações para o universo estudado.

Para tanto, foram observadas a dinâmica da política no município, explorando a sua implementação. Em seguida, para exame dos arranjos institucionais locais, dividimos a análise em categorias, abordando da seguinte forma:

- Coordenação intersetorial: articulação entre os diversos setores existentes no município

e essenciais ao adequado desempenho do programa;

- Relações federativas: entre as diferentes esferas compreendidas no arranjo do PNAE, observando a forma como se articulam verticalmente;
- Compreensão dos implementadores: observando o discurso dos profissionais através das entrevistas, buscando compreender a forma como internalizam os valores e objetivos do programa e o interesse demonstrado na exitosa consecução do planejamento;
- Mecanismos políticos: formas de inserção e interação entre os diversos atores envolvidos no processo de formulação e implementação do PNAE;
- Mecanismos de participação: análise dos instrumentos formais e da forma de inclusão dos atores sociais na implementação do PNAE;
- Mecanismos de fiscalização: compreensão dos instrumentos de monitoramento, fiscalização e controle por atores internos e externos quanto aos recursos e demais objetivos do programa.

As categorias analíticas foram designadas em fundamento aos estudos mais recentes no que concerne aos arranjos institucionais, utilizando essa ferramenta de pesquisa como importante mecanismo de análise de políticas públicas, adaptando-se as categorias à realidade encontrada pela pesquisadora no contexto municipal e ao tempo necessário e disponível para análise.

Realizamos uma exploração das categorias por meio da confluência entre o referencial teórico, observação do contexto e articulação entre os discursos dos entrevistados de modo a compreender a natureza do problema (DUARTE, 2004).

Tendo, por fim, resultados e conclusão final abrangendo as contribuições de todas as etapas da pesquisa, bem como os apontamentos de maior relevância e reflexões para pesquisas futuras.

Tendo em vista esse cenário de diferenças que apresentam a própria participação dos agricultores familiares do município, cabe-nos também entender de que forma os atores locais, representados por instituições ligadas ao setor da alimentação escolar, e aos produtores rurais, buscam implantar de maneira consistente o PNAE nos municípios selecionados, permitindo a formação de arranjos institucionais, entendendo a importância da construção e, a efetiva relevância, do capital social gerado nesses processos de interação e gestão do conhecimento oriundos dessas interações.

2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS

2.1.1 Políticas Públicas

Políticas públicas é uma área do conhecimento que é regida por decisões, planejamentos e implementações (SOUZA, 2006). Numa retrospectiva histórica, a política pública nasceu como disciplina nos estados Unidos, diferente do enfoque que era dado na Europa, que abordava este campo do conhecimento analisando o Estado e suas instituições, mas, no entanto não havia preocupação com a produção do governo (AUGUSTO, 2012).

Na Europa a área da política pública era entendida como um desdobramento em trabalhos baseados em teorias que se voltava para explicar o papel do Estado, qual seja o governo. Quando surge nos EUA, esta disciplina já passa a ser analisada do ponto de vista da ação dos governos (ALBUQUERQUE, 2006). Souza (2006) explica que na Europa a área de política pública preocupa-se em explicar o papel do governo e nos EUA busca-se a compreensão sobre as ações do governo.

Um dos principais pressupostos dos estudos em políticas públicas é que todas as ações do governo são passíveis de ser formuladas cientificamente e que podem ser analisados por pesquisadores de modo independente (PIMENTA, 2010), ou seja, a utilização de teorias formuladas de forma global poderão ser testadas e adaptadas de forma local ou regional, utilizando formas e elementos locais para tal feito.

A área de políticas públicas nasce como subárea da Ciência Política, com enfoque nos estudos das instituições, com o intuito de limitar a ação humana. Baseado nas teorias dos filósofos Paine e Tocqueville a disciplina de políticas públicas enveredou pela análise da virtude cívica para a promoção de um bom governo e por fim, buscou-se utilizar as políticas públicas como ramo da ciência política para compreender porque os governos optam por determinadas ações (PIMENTA, 2010).

Conforme relatam Trevisan e Bellen (2008), somente durante a Guerra Fria é que o governo passou a usar as políticas públicas para tomar decisões, sendo que o primeiro a utilizar foi Robert McNamara, nos EUA. McNamara incentivou a criação *RAND Corporation*, que era uma organização não governamental e quem se dedicava em estudos nesta organização matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistemas, engenheiros, sociólogos, dentre outros, que eram influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, com o intuito de mostrar que a guerra

poderia ser administrada como um jogo racional. A partir destes estudos é que surgem métodos científicos visando formular decisões do governo sobre problemas públicos, que posteriormente irá abarcar o campo das políticas sociais.

Souza (2006) relata que existem diversas definições de políticas públicas, de diversos autores internacionais como de Mead (1995) que define como sendo “um campo do conhecimento que se insere dentro do estudo da política para analisar as questões públicas”. Já Lynn (1980) conceitua como “conjunto de ações praticadas pelo governo para produção de determinados efeitos”. E para Peters (1986) as políticas públicas também são entendidas como “somatório de ações governamentais para influenciar diretamente a vida dos cidadãos”.

Para Augusto (2012, p.6):

O termo política refere-se a um conjunto de objetivos que informam determinado programa de ação governamental e condicionam sua execução. Implica desta forma, a ideia de orientação unitária quanto aos fins a serem atingidos. Também supõe certa hierarquia entre as diversas dimensões empíricas a serem presumivelmente atingidas, pelo menos em nível dos benefícios que adviriam de sua implementação. A direção para a qual aponta e os objetivos que orientam a referida política manifestar-se-iam, de forma clara, no interior dos projetos e atividades que a constituem.

De acordo com Jardim et al (2009) as palavras "política" e "políticas públicas" abarcam vários significados, sendo que o que há de semelhante entre elas é seu polissêmico. Na língua *polity*, é usado para a esfera da política e para diferenciar o mundo da política do da sociedade civil. Já o termo *politics*, é usado para definir atividade política na disputa por cargos políticos, o debate partidário etc.; e por fim o termo *policies* é utilizado para definir ação pública, ou seja, os processos que elaboram e implementam programas e projetos públicos. De acordo com Souza (2006, p.26) políticas públicas são compreendidas como:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

O campo de estudos de políticas públicas é recente, no entanto, se insere, no esforço para analisar e entender qual papel do Estado e suas implicações dentro da sociedade, considerando as diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, com o intuito de aproximar as relações entre os variados atores e dar entendimento à dinâmica das ações governamentais (JARDIM et al, 2009).

Para Sampaio e Araujo Junior (2006) políticas públicas são definidas como seno o conjunto de respostas do Governo a determinadas problemas sociais que se formam a partir dos processos e tensões que são gerados no interior da sociedade. Estes problemas se apresentam com grande relevância a ponto de serem colocados e tratados como prioridade pelo governo. Carvalho et al (2010, p.4) afirmam que:

A política pública surge como uma forma de equacionar problemas econômicos e sociais de maneira a promover o desenvolvimento do país. A importância do campo do conhecimento de políticas públicas surge com a questão econômica principalmente no que se às políticas restritivas de gastos, só mais tarde a área social entra na agenda do governo.

No Brasil a criação e implementação de políticas públicas é de responsabilidade do Poder Executivo, portanto envolve processo decisório na administração pública. Para implementar uma política pública o governo deve analisar a distribuição e alocação de recursos. Outro aspecto importante a ser analisado na tomada de decisão sobre as políticas públicas que serão adotadas é conhecer os impactos que serão gerados na sociedade (CARVALHO, 2005).

Na perspectiva de Jardim et al (2009) políticas públicas não é somente um conjunto de decisões, mas engloba atores sociais diversos que se relacionam e se influenciam mutuamente em um ambiente de conflitos e consensos.

A discussão empreendida demonstra que a definição de direitos sociais põe em evidência as dificuldades inerentes à tarefa prestacional do Estado, causada por diversos fatores. De acordo com Magalhães (2012, p.3) os direitos sociais:

Visam garantir condições mínimas para o bem-estar social, atendendo as necessidades dos indivíduos. Por este motivo, ou seja, considerando que os direitos sociais devem atender as necessidades da sociedade é imprescindível ter em mente o imperativo da ação de alguém ou algo para que estes interesses se concretizem. Por este motivo, em que pese à realização dos direitos sociais estes são concretizados a partir da ação do Estado, e assim considera-se a necessidade peremptória da intervenção do Estado na ordem social para viabilização da justiça distributiva.

Uma destas dificuldades é que mesmo que os direitos sociais estejam vinculados ao exercício de liberdade, não significa que o indivíduo tenha direito a qual quer tipo de prestação, senão aquelas condições mínimas que permitam manter uma vida material com autonomia. Os estabelecimentos destas condições mínimas na esfera constitucional, depende da fomentação de políticas públicas para a efetivação deste direito.

A garantia dos direitos sociais é o paradigma e referencial ético a orientar a ordem constitucional. O marco deste esforço para a concretização dos direitos sociais exige

redimensionamento do papel do Direito e das instituições jurídico-democráticas (CRISTÓVAM, 2011).

A concretização dos direitos sociais se dá por meio de efetivação de políticas. Em relação a isso Magalhães (2012, p.5) lembra que:

Para promover o bem-estar da sociedade, em que pese: educação, lazer, moradia, saúde e outras necessidades de caráter imediato e mediato, o Estado passou a utilizar o recurso do desenvolvimento de políticas públicas que surgem a partir de discussões e decisões tomadas entre o Legislativo e Executivo que são os órgãos diretamente responsáveis pela promoção e defesa dos interesses sociais.

Nesta esteira também se inclui o controle jurisdicional de políticas públicas que devem se nortear para a construção do Estado de direito inclusivo. Com isto se amplia o diálogo entre o coletivo e o poder público e se consolida o Estado Democrático de Direito (CRISTÓVAM, 2011).

Os programas de ação governamental, quais sejam, as políticas públicas, imbuídas de caráter político, que visa a realização de objetivos do Governo para a melhora de condições econômicas, políticas ou sociais da sociedade, por meio de um processo de participação privada e pública. De acordo com Bucci (2002, p.259):

A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. A política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há, no entanto, um paralelo evidente entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento.

No âmbito da construção de políticas públicas se faz necessário ampliar o juízo de constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, a fim de concretizar políticas públicas. Quando o Estado não cumpre seu papel de prover a proteção social aos cidadãos ocorre a violência estatal. De acordo com Minayo (2005, p. 14)

A violência estatal e/ou institucional acontece na aplicação ou omissão na gestão das políticas sociais pelo Estado e pelas instituições de assistência, maneira privilegiada de reprodução das relações assimétricas de poder, de domínio, de menosprezo e de discriminação. Nas instituições, as burocracias que se investem da cultura do poder sob a forma da impessoalidade, reproduzem e atualizam, nos atos e nas relações, as discriminações e os estereótipos que mantêm a violência.

No Brasil, um Estado Democrático de Direito, portanto, um Estado constitucional, os direitos fundamentais estão insculpidos no texto constitucional, devendo ser juridicamente

vinculados a todos os poderes estatais (SILVEIRA; PAIANO, 2012). Piovesan (2004, p.3) traz importante contributo a este estudo, argumentando que:

Não há direitos humanos sem democracia, tampouco democracia sem direitos humanos. O pleno exercício dos direitos políticos pode implicar o "empoderamento" das populações mais vulneráveis e o aumento de sua capacidade de pressão, articulação e mobilização políticas. Além disso, ante a indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito e outra (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao contrário, não. Por isso, devem ser reivindicados como direitos, e não como caridade, generosidade ou compaixão.

No tocante à consolidação dos direitos fundamentais sociais, o controle jurisdicional de políticas públicas eficaz estabelece a atuação do Poder Judiciário com força e autonomia, que tenha capacidade garantir a supremacia da Constituição, ainda que em tempos de conjunturas político-econômicas desfavoráveis (CRISTÓVAM, 2011).

Conforme se observa a tarefa prestacional do Estado é instaurar uma autonomia pública que engloba a autonomia política, ético-cultural. Concluí-se que em um Estado Social a fronteira entre a autonomia pública e privada são fluídas e devem estar à disposição da formação política do cidadão. A perspectiva do Estado prestacional não deve ter um fim em si mesmo, porém, deve garantir o mínimo existencial dos indivíduos em relação à saúde, trabalho, moradia, educação, lazer, etc. (PINHEIRO, 2008).

2.1.2 Políticas Sociais

As políticas sociais estão diretamente associadas às questões sociais focalizadas na superação das condições de pobreza da população (IVO, 2007).

A pobreza pode ser definida como a falta de recursos para atender às necessidades de uma população ou grupo específico de pessoas, mesmo sem ter a capacidade e a oportunidade de produzir estes recursos conforme necessário. Sem dúvida, a pobreza é relativa e é medida de diferentes maneiras (BARROS et al, 2000).

Segundo Barros et al (2000, p.3);

A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal. Contudo, podemos afirmar que se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico.

A pobreza que tem muitas dimensões, portanto, não há uma única maneira de defini-la. A definição de pobreza requer a análise prévia da situação socioeconômica de cada área ou região, além de aspectos culturais que expressam o estilo de vida dominante no processo.

A pobreza é uma questão social que gera a exclusão social. Fleury (2007, p.40) explica que:

A exclusão se refere à não incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social e política, negando sistematicamente seus direitos de cidadania – envolvendo a igualdade de tratamento ante a lei e as instituições públicas – e impedindo seu acesso à riqueza produzida no país. De uma forma mais profunda, a exclusão implica a construção de uma normatividade que separa os indivíduos, impedindo sua participação na esfera pública. Trata-se de um processo relacional e cultural que regula a diferença como condição de não inclusão, apresentando também uma manifestação territorial, seja como gueto ou favela.

Além de conhecer e refletir que a pobreza gera a exclusão social, vale ressaltar que pobreza é um fenômeno de proporções alarmantes no Brasil, devido a crescente desigualdade na distribuição de renda, gerando a injustiça social, que alimenta a exclusão de grande parte da população, que acabam por ficar sem condições mínimas de dignidade e cidadania (BARROS et al, 2000).

Importa ressaltar que a pobreza é uma situação de violação dos direitos humanos fundamentais e fere o princípio da dignidade humana. Neste sentido Costa (2008, p.4) afirma que:

A partir de meados da década de 90, a pobreza tem sido cada vez mais considerada uma questão de direitos humanos. Como parte deste processo, por um lado, o movimento de direitos humanos começou a levar a sério os direitos econômicos, sociais e culturais e a reconhecer que a pobreza e suas consequências mais graves ocupam um papel central em muitos casos de violação de direitos humanos. Por outro lado, o movimento a favor do desenvolvimento incorporou ao seu trabalho uma perspectiva fundada em direitos.

Desta maneira entende-se que a instauração de uma ordem social justa exige o reconhecimento da dignidade humana, para que assim o homem possa ser o agente de sua própria história e que possa realizar-se como pessoa humana (CHIARI JÚNIOR, 2004).

No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 a dignidade da pessoa humana se torna a base de todos os direitos constitucionais.

Padilla (2006) relata que a Constituição de 1988 objetivou estruturar a dignidade da pessoa humana de maneira a conferir plena normatividade, projetando-a sobre todo sistema

jurídico. Dessa forma, a expressa inclusão da dignidade da pessoa humana nesta constituição representou um novo marco no constitucionalismo brasileiro.

O princípio da dignidade da pessoa humana visa proteger a integridade física e moral do ser humano. É o mais universal de todos os princípios. Dele irradiam os demais princípios éticos, de igualdade, solidariedade, liberdade, autonomia privada e cidadania (DIAS, 2006).

Assim, busca-se por meio de políticas sociais que o Estado, por meio de leis sociais torne possível uma vida decente a camadas mais pobres da sociedade, combatendo as desigualdades sociais. De acordo com Ivo (2008, p.10):

A questão das desigualdades, central no encaminhamento da questão social, não se restringe à melhoria na distribuição pessoal da renda, em termos de renda trabalho, mas supõe uma análise estrutural de desenvolvimento, que implica em observar-se a propriedade de transferência do Estado, considerando a participação entre ativos e o trabalho. Ou seja, diz respeito, entre outras políticas, ao desempenho tributário.

A expressão política social teve seu uso generalizado no Brasil no período posterior a 1964, principalmente após 1970. Nos vários planos de governo então elaborados foram sendo constatado tanto um aumento do interesse oficial pelas questões sociais quanto uma demonstração mais evidente da importância que as políticas a elas referidas passaram a ter no conjunto de ações do governo (AUGUSTO, 2012).

Ainda fortalecendo seu ponto de vista, o ponto culminante foi a assunção da política social como atribuição exclusiva do Estado, manifesta no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), mesmo limitada pela cláusula do "pelo menos em última instância". Até então, eram muito tímidas as referências à ideia de desenvolvimento social, que possuía status apenas secundário na programação do governo (AUGUSTO, 2012).

De acordo com Piana (2009) a origem das políticas sociais está relacionada com movimentos de massa socialmente democratas e a formação dos Estado-Nação na Europa Ocidental do final do século XIX, porém sua generalização situa-se na transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista.

Na perspectiva de Vianna (2002, p.3) “a política social é entendida como modalidade de política pública e, pois, como ação de governo com objetivos específicos. A definição parece óbvia e um tanto vaga. Na perspectiva de Piana (2009, p.23):

Dessa forma, as políticas sociais são entendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força. São instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora.

Machado e Kyosen (2000) explicam em seu estudo que política social é compreendida como sendo controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas, cujas necessidades não são satisfeitas pelo modo capitalista de produção. Hofling (2001) declara que as políticas são formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Assim sendo, é impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo

No Brasil, as políticas sociais estão associadas às condições vivenciadas pela população em níveis econômico, político e social. Neste sentido as políticas sociais são mecanismos para manter a força de trabalho. É também uma maneira de conquistar trabalhadores, sendo considerada também, numa visão capitalista uma doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (PAINA, 2009).

Nesta direção Vieira. (1997, p.68) afirma que a política social brasileira:

Compõe-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade.

Por meio das políticas sociais o Estado pode combater as desigualdades sociais que foram geradas pelo desenvolvimento do capitalismo que precarizou o mercado de trabalho, resultando também na distribuição desigual de renda (IVO, 2008).

Conforme Ivo (2008, p.6) compreende-se, portanto que a política social está voltada para a proteção social com o objetivo de:

Reduzir os efeitos perversos dos ajustamentos estruturais e da reestruturação produtiva, preservando-se o mercado. Esta mudança se faz pela via da focalização da política social sobre os mais pobres. A “focalização” da política social é um conceito que se situa antes de tudo ao nível de uma instância instrumental e operativa, vinculada à ideia das despesas sociais.

Pereira (2009, p.95) reforça que as políticas sociais têm o objetivo de concretizar os direitos sociais já conquistados e firmados em lei por meio de serviços, projetos, programas e benefícios pelo Estado ou em parceria com a instituições não governamentais.

Para Raichelis (2011, p.88), as políticas sociais integram as políticas públicas e fazem parte das formas de mediação entre Estado e sociedade. O arcabouço de respostas se dá frente às várias expressões da questão social. E pela capacidade das forças sociais transformam as

suas demandas em questões de políticas públicas que são inscritas na agenda de respostas governamentais às necessidades sociais.

Rotta e Reis (2007) explicam que os problemas sociais gerados pelo capitalismo atingiam os trabalhadores da cidade e do campo, constituindo uma desfiliação em massa, inscrita no próprio cerne do processo de produção de riqueza.

A utilização do PNAE como instrumento de combate a pobreza fortalece duas frentes alternativas de política pública: o alcance social alimentar sem precedentes e o fortalecimento da cadeia produtiva de subsistência e economia rural, por meio das chamadas públicas e fornecimento dos produtos da agricultura familiar às constituições dos cardápios escolares.

2.2 A AGRICULTURA FAMILIAR E O PNAE

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo FNDE para o PNAE devem ser utilizados obrigatoriamente na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. § 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (BRASIL, 2009, p. 1).

O programa incorpora, assim, elementos relacionados à produção, acesso e consumo, com o objetivo de, simultaneamente, oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica do Brasil e estimular a agricultura familiar nacional. Nesse contexto, o PNAE induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, o apoio às comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar.

A conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar fundamenta-se nas diretrizes estabelecidas pelo PNAE, em especial no que tange às normas definidas pelo

programa no emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e; ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar.

Esse encontro da alimentação escolar com a agricultura familiar tem promovido uma importante transformação na alimentação escolar, ao permitir que alimentos saudáveis e com vínculo regional, produzidos diretamente pela agricultura familiar, possam ser consumidos diariamente pelos alunos da rede pública de todo o Brasil (FNDE, 2012b).

Com esse instrumento, o PNAE representa uma importante conquista no que se refere às iniciativas de compras públicas sustentáveis articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar, criando mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar cadastrado, com dispensa de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas, criando mercado para os pequenos produtores, dinamizando a economia local e seguindo em direção ao fornecimento de uma alimentação mais adequada.

A compra institucional da agricultura familiar é parte de um processo que reconhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos.

Essas formas alternativas incluem a criação das cadeias curtas de produção e comercialização, que aproxima a relação entre produtores e consumidores, fortalece as relações sociais, valoriza a diversidade produtiva e atende às necessidades das instituições públicas, possibilitando o acesso a alimentos saudáveis e de qualidade para a população. (FNDE, 2012b).

O apoio ao desenvolvimento sustentável local ocorre pela priorização da compra de produtos diversificados, orgânicos ou agro ecológicos, e que sejam produzidos no próprio município em que está localizada a escola, ou na mesma região, com especial atenção aos assentamentos rurais e comunidades indígenas e quilombolas. Nesse sentido, para o município, significa a geração de emprego e renda, fortalecendo e diversificando a economia local, e valorizando as especificidades e os hábitos alimentares locais.

Para o agricultor familiar, essa parceria representa o fortalecimento da dignidade e capacidade como produtor rural, bem como a organização das bases do associativismo e cooperativismo principalmente na gestão da cadeia de suprimentos e na logística de entrega e escoamento dos produtos, além da organização dos processos de chamada pública.

Para os alunos da rede pública de ensino, é o acesso regular e permanente a produtos de melhor qualidade nas escolas: um passo adiante para a garantia de alimentos e hábitos

saudáveis, com respeito à cultura e às práticas alimentares regionais. A inclusão dos alimentos produzidos em âmbito local nos cardápios das escolas pode ser um potente indutor da abordagem da temática do significado simbólico da alimentação associada à tradição e à cultura local. Além disso, promove no ambiente escolar a discussão das formas alternativas e mais saudáveis de produção e consumo dos alimentos e da importância da agricultura familiar local para o desenvolvimento econômico e social associado à proteção ambiental (FNDE, 2012a).

Abre-se um canal promissor de construção de conhecimento a partir da aproximação dos alunos e dos agricultores. A alimentação escolar passou a contar, assim, com produtos diversificados e saudáveis. E essa iniciativa pode ser bastante ampliada: é preciso obedecer ao limite mínimo, que é de 30%, mas podem ser aplicados até 100% dos recursos repassados pelo FNDE à alimentação escolar na compra da agricultura familiar.

2.3 AGRICULTURA FAMILIAR, COOPERATIVISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O meio rural nos últimos anos se tornou uma área de extrema importância para o país, é um setor responsável por geração de emprego e renda para inúmeras famílias que sobrevivem da agropecuária e agricultura; a agricultura familiar ainda surge nesse setor como essencial para o desenvolvimento do mesmo (ABRAMOVAY, 1998).

De acordo com dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2011), grande parte do abastecimento da mesa dos brasileiros ocorre através da agricultura familiar, sendo responsável por 7 a cada 10 empregos no setor do campo, equivalente a 80% do setor rural. Ainda de acordo com o CONAB, no ano de 2009, 60% dos produtos da cesta familiar foram provenientes da agricultura familiar.

Como destacam Bonnal e Maluf (2011), a agricultura familiar faz parte de um conjunto de ações públicas que surgiram na década de 1980, motivadas por debates nacionais e internacionais, posterior a um período de crise econômica. Sobre esse prisma Sachs (2003), comenta que no Brasil a agricultura familiar iniciou no período colonial, mas ao longo dos séculos a mesma não recebeu apoio governamental e acabou padecendo com a falta de políticas, que propiciassem assistência técnica, melhora na estrutura da produção, crédito e capacitação profissional; o autor comenta que nos últimos anos algumas mudanças começaram a surgir no setor, que passou a ser foco de diversos debates sobre a importância da agricultura familiar, destacando como a mesma desempenha papel essencial para o desenvolvimento do país e promovem a geração de emprego, renda, desenvolvimento territorial e outros.

A agricultura familiar brasileira anterior à década de 1990, não era classificada como um setor produtivo, eles eram classificados como pequeno produtor, produtor de subsistência ou de baixa renda, mas com o passar dos anos, esse cenário sofreu diversas modificações, que evidenciaram a força da agricultura familiar e como a mesma se estabeleceu em diversos mercados como o institucional, feiras livres; esse cenário promissor da agricultura familiar fortaleceu e evidenciou as vantagens de uma organização coletiva e das políticas públicas para o setor (SCHENEIDER; NIEDERLE, 2008 a).

A agricultura familiar no âmbito de organização coletiva, pode adquirir um novo formato e estabeleceu-se como uma rede social transformadora, que propicia iniciativas que transformem o cenário do campo, que permita maior discussões que favoreçam o reconhecimento da agricultura familiar e de sua importância no setor do agronegócio (SACHS, 2003).

Scheneider (2008), comenta que diversos termos são utilizados para classificar a agricultura familiar, mas ressalta que agricultor são todos os indivíduos que vivem no meio rural e atuam com suas famílias no campo. O modelo de agricultura familiar é caracterizado por um processo de produção diferente dos demais, nesse modo a agricultura é baseada na produção e reprodução autônoma, de acordo com os recursos disponíveis em sua unidade agrícola, como ressalta o autor:

A força de trabalho da família é seu principal fator produtivo abundante, mas, enquanto um núcleo familiar, trabalho e produção fazem parte de um todo indivisível, em que as relações de consanguinidade e parentesco funcionam como cimento e fator de coesão do grupo social. (SCHENEIDER, 2008a, p.994).

Sobre essa ótica entende-se que cada categoria designa um modelo de formação social, que reflete o modo de vida familiar, que está relacionado às unidades familiares de produção; desse modo o sistema produtivo se alicerça no trabalho no campo, que é realizado por uma família e na categoria de produção primária, que preconiza primeiramente as necessidades internas da propriedade e do grupo familiar (SCHENEIDER, 2008b).

A forma como os recursos são empregados pelos agricultores, é decorrente dos conhecimentos que foram adquiridos através de suas vivências, chamado de conhecimento tácito, que no meio da agricultura familiar é considerado uma estratégia que otimiza todos os meios disponíveis para a produção de acordo com a diversidade local (GAZOLLA; PELEGRINI; CADONÁ, 2010). Os autores seguindo essa ótica, definem o agricultor familiar

como o indivíduo que é responsável por desempenhar atividades no meio rural, que a mão-de-obra utilizada é exclusivamente de sua família.

Na mesma linha de pensamento dos autores anteriores, Abramovay (1992), comenta que o caráter familiar desse nicho da agricultura, propicia a adoção de práticas do conhecimento técnico, práticas essas que fortalecem e potencializam a produção e comercialização desses produtores, principalmente tendo em vista as diversas oportunidades e vantagens de uma organização familiar, comenta o autor:

À própria racionalidade da organização familiar não depende da família em si mesma, mas, ao contrário, da capacidade que esta tem de se adaptar e montar um comportamento adequado ao meio social, econômico em que se desenvolve. (ABRAMOVAY, 1992, p.23).

Ploeg (2008), menciona que as vantagens dessa modalidade da agricultura, é consequência do desenvolvimento da agricultura familiar, que propicia a intensificação do trabalho, consequentemente ocasionando o aumento contínuo da produção:

[...] em termos técnicos, esse aumento do rendimento deve-se ao uso de mais de fatores de produção e insumos por objeto de trabalho, ou melhoramento da eficiência técnica. A chave para o aumento do rendimento é a quantidade e qualidade de trabalho. Os recursos e o processo de produção são melhorados através de investimentos no trabalho. [...] mais rendimento resulta em receitas mais elevadas, o que por sua vez compensa o aumento dos insumos de trabalho. (PLOEG, 2008, p. 64).

A agricultura familiar tem como característica, o aproveitamento consciente de todos os recursos disponíveis, desse modo a mesma é considerada altamente eficiente, tendo como um dos fatores que podem impactar negativamente sua produção e desenvolvimento, ocorre devido à escassez de recursos (PLOEG, 2008).

A década de 1990, é marcada por um período em que os movimentos sociais relacionados a agricultura familiar, abriram espaço para o surgimento de novas organizações econômicas, surgindo assim as cooperativas, ato que evidenciou um período de grande crescimento econômico:

[...] na década de 1990 o escopo de ação dos movimentos e das organizações sociais parece ter alterado, pois deixaram de ser apenas reivindicativos e contestatórios, passando também a ser proativos e propositivos. Acrescente-se a isto o fato de que várias organizações da sociedade civil ganharam diversidade e espessura, podendo-se citar exemplos as organizações não- governamentais (ONGs), as associações, as cooperativas, entre outras. [...] (SCHENEIDER, 2010, p. 514).

Posteriormente nos anos 2000, surgiram as primeiras políticas públicas com o intuito de garantir direitos aos pequenos produtores e populações rurais, a Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, que em seu artigo 3º estabelece:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I.- não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II.utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III.tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV.dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

- I.- silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
 - II.aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;
 - III.extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;
 - IV.pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.
 - V.povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;
- § integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º (BRASIL, 2006).

A lei 11.326, teve o intuito de estabelecer alguns parâmetros para a agricultura familiar, entre eles estabeleceu que a agricultura familiar compreender a posse de uma área de terra inferior a quatro módulos fiscais, ficou estabelecido como uma atividade proveniente da mão-de-obra da família, onde a renda familiar é proveniente basicamente das atividades realizadas na propriedade e com a participação dos membros da família (BRASIL, 2006).

Seguindo essa temática Ferreira (2010), expõem que o Estado brasileiro buscou nos últimos anos investir na agricultura familiar, através de projetos que orientam e apoiam diversos projetos coletivos, que visam a organização e maior diversificação das atividades produtivas, fortalecendo através dessas iniciativas o cooperativismo.

Como destaca Veiga e Fonseca (2001), a década de 1990 é marcada pelo cooperativismo agrícola e pela inserção da agricultura familiar no cooperativismo; esse fato é caracterizado por

uma nova forma de organização para a agricultura familiar, que passou a se situar em um ambiente capitalista, mas esse novo cenário evidenciou diversos problemas existentes do ambiente da agricultura familiar, como na falta de infraestrutura, escassez de colaboradores, falta de mão de obra qualificada, dificuldades na gestão. Os autores ainda comentam que independente das dificuldades encontradas, o cooperativismo para agricultura familiar é um instrumento eficiente, visto que propicia uma melhor organização econômica, facilitando o processo de exportação para os pequenos produtores.

Com o passar dos anos e em decorrência das mudanças na agricultura familiar acarretadas pelo cooperativismo, surgiu nos anos seguintes, uma nova denominação chamada de Economia Social ou Economia Solidária, apresentando uma nova proposta a de reinserir a população desempregada no mundo do trabalho, através de uma nova forma de organização; a Economia Solidária é decorrente de outros modelos de gestão, é baseada nas organizações privadas e públicas, nesse ponto já se vislumbra um enorme desafio para a mesma, que é a de estabelecer um ponto de equilíbrio entre os dois moldes e promover parâmetros de sustentabilidade, além da mesma preconizar empreendimentos econômicos solidários (BARRETTO; PAULA, 2009). Os autores discorrendo sobre o tema, comentam:

A Economia Solidária se apresenta como uma alternativa a essa sociedade dominada pelos princípios do mercado. A consciência por parte dos indivíduos das armadilhas criadas pela economia capitalista poderia culminar no surgimento de empreendimentos solidários originais, ou seja, aqueles que funcionam de acordo com a proposta da Economia Solidária. Tal proposta passa certamente pela ideia de que a existência humana não se resume à atuação enquanto agente organizacional, mas compreende aspectos muito mais profundos e substantivos dos indivíduos. Porém, o caminho para se alcançar sucesso neste tipo de empreendimento envolve a conscientização acerca desses fatores, tornando essa questão muito mais complexa do que simplesmente posicionar-se como espectador, ou seja, exige mudanças significantes dos indivíduos (BARRETO; PAULA, 2009, p. 203).

No Brasil encontramos diversos modelos de processos de auto-organização através de experiências autogestionárias como os empreendimentos econômicos solidários, que são as cooperativas, associações e empresas autogeridas por trabalhadores (SINGER, 2002).

O conceito de empresas autogestionárias compreende as cooperativas de um dono, elas estão vinculadas à economia solidária, não sendo consideradas empresas capitalistas devido ao seu modo de administração, destacando que as empresas de economia solidária realizam uma administração pautada na autogestão e as empresas capitalistas administram de acordo com a heterogestão (SINGER, 2002).

A gestão social interage com o processo de auto-organização, é baseada em experiências de administrações autogestionárias e se fundamentam em economias solidárias como as

cooperativas e associações, nesse ambiente a agricultura familiar, adquiri um aspecto de cooperativismo e de autogestão, mas destaca-se que anteriormente a mesma possuía uma gestão vertical realizada por lideranças políticas locais e regionais, que utilizavam o cooperativismo como ferramenta para a manipulação e plataforma geradora de oportunidades econômicas e para a transformação social (ABRAMOVAY, 2006).

Para Singer (2002), uma das principais características inerentes à economia solidária, é a unificação do modo de produção com o intuito de aumentar o retorno econômico para os envolvidos; a unificação da produção permite às unidades familiares a criação de novos grupos produtivos, redes, associações e cooperativas. Nesse âmbito a cooperativa pode ser compreendida como um empreendimento solidário, que permite a todos os sócios direito à mesma parcela do capital e receitas obtidos, direito ao voto e em todas as tomadas de decisões, mas destaca-se que nesses moldes os sócios não recebem salários, enquanto que as unidades familiares apresentam algumas características mais frágeis, quando comparadas com a cooperativa, visto que as mesmas podem se encontrar em condições de informalidade e consequentemente mais susceptíveis à contratempos e adversidades do negócio.

Abramovay (2006), ressalta que é fundamental compreender os papéis de todos atores envolvidos nas relações do campo, evidenciando a importância de cada um e as características de cada papel desempenhado. Segundo o autor, a compreensão dos papéis permite o conhecimento das urgências nos processos, evidenciando a criação de novas oportunidades, que visem a criação de empregos formais, o surgimento de novos empreendimentos; através do levantamento das necessidades, é possível estabelecer novas discussões e buscar novas estratégias para as atividades econômicas geradoras de riquezas, criando um cenário propício para a redução das desigualdades e permitindo a inserção de um maior número de pessoas nesse novo cenário.

Segundo Wanderley (2009), em um cenário que os agricultores familiares possuam maior autonomia e toda a infraestrutura e formação necessária para o desenvolvimento de seu negócio, é possível construir novos valores, baseados em um modelo mais participativo e multiplicador de conhecimento, como acentua o autor:

O acesso da população rural a bens e serviços constitui um indicador da participação das pessoas que vivem no campo nos resultados do progresso social atingido pela sociedade brasileira e uma condição da efetividade do princípio constitucional da igualdade de chances a todos os cidadãos. É possível, pois, afirmar que a intensidade da vida local depende, em grande parte, das possibilidades econômicas, sociais e culturais acessíveis à população das áreas rurais, de modo especial, as oportunidades de trabalho e acesso a bens que constituem os fundamentos indispensáveis para a própria permanência no campo (WANDERLEY, 2009, p. 27).

Sobre essa ótica, Perico (2009) comenta que os projetos sociais e de controle social, permitem que a sociedade contribua em vários aspectos como no planejamento, implantação e fiscalização das políticas públicas, desse modo um conjunto de ações permite o alcance das metas e o maior desenvolvimento regional. É fundamental que inúmeras ações sejam colocadas em prática, visto que as mesmas fortalecem as instituições territoriais e propiciam maior equilíbrio entre os interesses públicos, privados e sociais, estabelecendo e respeitando os processos de conhecimentos territoriais locais.

Desde o ano de 2003, o Brasil passou a criar e implementar diversas políticas públicas visando o crescimento e promoção da agricultura familiar, como salientam os autores Bonnal e Maluf (2009), os programas ocorreram com maior ênfase durante o governo Lula, que intensificou os programas públicos voltados para a agricultura familiar e o âmbito rural em diversos aspectos.

Para Perico (2009), os debates sobre o desenvolvimento de políticas públicas são fundamentais, principalmente quando os mesmos envolvem a participação dos diversos atores sociais envolvidos, como agricultores familiares, representantes de cooperativas, associações, grupos e organizações não governamentais (ONGS), um debate com o envolvimento e integração entre esse grupo de atores propicia o desenvolvimento de gestores com um papel mais esclarecido, voltado para as temáticas de cunho social.

Seguindo essa temática Delgado, Bonnal e Leite (2007), discutem que as políticas territoriais em sua grande maioria foram criadas e estruturadas de modo que pudessem oferecer soluções inovadoras, indo de encontro às políticas setoriais, e agindo para a superação de novos ou antigos desafios sociais e econômicos, além de priorizarem a urgência do desenvolvimento sustentável que interaja com o desenvolvimento econômico e social de forma balanceada. Nesse prisma Sabourin (2007), discorre sobre o tema de políticas públicas voltadas para a realidade social local e expõem a necessidade de preconizar o respeito ao espaço rural brasileiro e aos atores envolvidos nesse contexto:

A abordagem territorial deve contribuir para constituir espaços de diálogo entre organizações locais, sociedade civil, municípios e serviços do Estado de maneira a levar em conta as dinâmicas locais, as prioridades e especificidades dos atores locais (SABOURIN, 2007, p. 26).

Ao abordarmos as questões de políticas públicas territoriais, nos deparamos com um novo cenário que evidenciou-se nos últimos anos com grande força, é a divisão do cenário

territorial, o desenvolvimento rural relacionado a atividades agrícolas e não agrícolas e sua integração ao espaço local, ocasionou mudanças quanto a divisão do espaço urbano e rural, no aspecto das políticas públicas esse cenário ocasionou a criação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), órgão subordinado ao Ministério de Desenvolvimento Agrícola (MDA), que consequentemente devido a nova demanda foi criado um novo projeto de desenvolvimento territorial e um novo modelo institucional com o intuito de tornar a implementação desse projeto mais eficaz e ágil (OLALDE; PORTUGAL; 2004).

Do ponto de vista dos autores Olalde e Portugal (2004), o conceito de desenvolvimento territorial envolve questões não apenas concernentes ao planejamento de políticas públicas, mas sim de projetos que visem melhorar a coordenação e o destino dos investimentos, sendo assim a intervenção governamental quando alinhada a um planejamento, pode significar uma nova maneira de estabelecer políticas que incluam a participação da sociedade civil, ocasionando a divisão de poderes e responsabilidades entre o poder público e a sociedade.

A promoção de novas estratégias e políticas com um enfoque territorial e com um olhar voltado à sociedade, permite a criação de políticas específicas, que atendam de forma personalizada a necessidade da sociedade, oferecendo consequentemente um apoio maior à agricultura familiar (SOUZA, 2006).

Conforme o autor destaca, no Brasil é crescente o interesse do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial, como comenta o autor:

No Brasil, a abordagem territorial vem ganhando rápido interesse, especialmente no âmbito dos planejadores e formuladores de políticas públicas, haja vista a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e uma significativa simpatia de outros órgãos governamentais em torno das potencialidades normativas do novo aporte. Em face da situação presente, cabem duas indagações fundamentais: quais são os fatores ou motivos que levaram à emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural e quais são as implicações ou desdobramentos que sua adoção pode acarretar especialmente no que se refere às suas ligações ou articulações com o exterior (SOUZA, 2006, p. 100).

O desenvolvimento territorial e todas as questões envolvidas com o território, sobre esses aspectos vale ressaltar que todas as políticas e projetos propostos devem servir também como um ambiente que permita o diálogo entre as organizações locais e a sociedade civil, considerando todos os aspectos relacionados, como as dinâmicas territoriais, sociais, culturais de cada ator envolvido no projeto e na sociedade local; o território deve ser compreendido como uma unidade, que sirva de referência e um método de mediação para os projetos do Estado, mas reitera-se que o mesmo deve ter como enfoque central o desenvolvimento territorial, a interação

e valorização de todos os atores locais, preconizando a cultura, a governança local e a participação social (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004). É fundamental o envolvimento de todos os atores sociais, visto que o diálogo constante irá construir e fortalecer o processo de gestão democrática participativa, sendo essa uma estratégia para transpor quaisquer adversidades que possam impossibilitar o desenvolvimento territorial (SOUZA, 2006).

Para Rocha e Paula (2007), a criação de estratégias para promover o desenvolvimento territorial visa o fortalecimento das organizações locais, tornando as comunidades ativas e participativas, fomentando a construção do capital social, através do planejamento territorial sustentável, embasado em um planejamento territorial sustentável, que se articule com políticas públicas e com projetos produtivos, sociais, ambientais e culturais.

Em um documento apresentando pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), o mesmo busca estabelecer diretrizes sobre os territórios rurais, considerando que o processo de desenvolvimento territorial, incide na escolha de um determinado método que possibilite o desenvolvimento, desse modo o SDT compreende o desenvolvimento: *"não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro"* (SDT, 2005, p. 8).

Sobre essa perspectiva, Rocha e Paula (2007) comentam que a apresentação de uma proposta focada nas pessoas, deve abordar em seu contexto a integração dos espaços, atores sociais locais, dos mercados e das políticas públicas; sendo um projeto pautado em múltiplas dimensões como sociocultural, econômica, política e ambiental, que juntas contribuem para o desenvolvimento sustentável de um território.

É fundamental a compreensão da importância do desenvolvimento territorial para a agricultura familiar; ele contribui para a formação de espaços que propiciem maior diálogo entre as organizações locais, sociedade civil governo municipal e estadual; esse maior diálogo fortalece a agricultura familiar e é considerado uma estratégia de destaque no ambiente rural, na cooperativas e associações agrícolas, que já vislumbraram no diálogo entre as partes uma ferramenta para o fortalecimento da cadeia produtora e de sua manutenção (WANDERLEY, 2009).

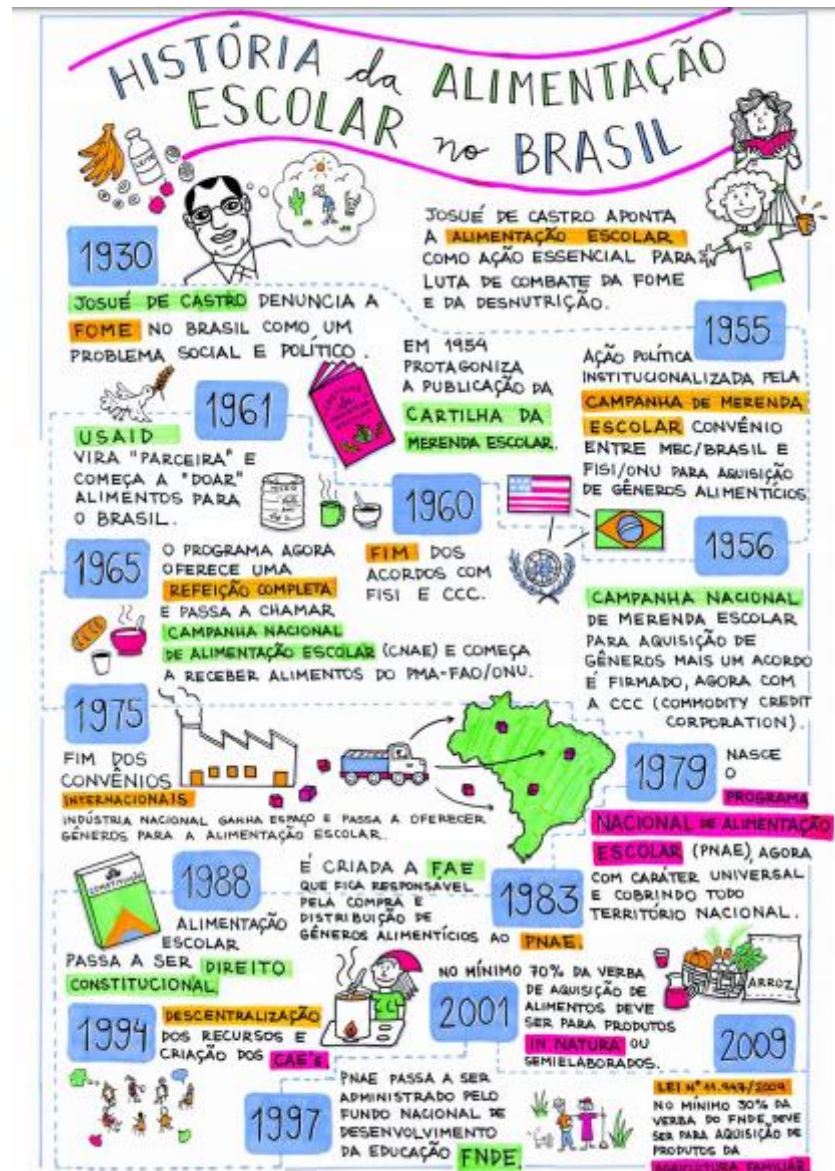
2.4 PNAE: HISTÓRICO E ABRANGÊNCIA

Levando em consideração a situação socioeconômica que a maior parte do Brasil historicamente vive e conseqüentemente a população estudantil carente que vivem de norte a sul do país, as mesmas necessitam muito do Programa Nacional de Alimentação Escolar -

PNAE, projeto de governo que alimenta e nutre, dando em grande parte do ano as principais alimentações a milhões de alunos no Brasil, em muitos casos as únicas refeições feitas diariamente e representando um importante eixo de promoção e segurança alimentar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) existe desde dos anos 40 é um projeto do Governo Federal voltado para alimentar e nutrir estudantes, é considerado uma conexão de política pública destinadas a promover a segurança alimentar e nutritiva (CHAVES et al., 2007). O Projeto é visto e colocado como um dos mais importantes do mundo no setor de alimentos para estudantes, tendo como demanda cerca de 37 milhões de alunos e alunas que estudam em escolas de pré escolar até o nono ano do fundamental maior das escolas públicas e beneficentes, em todo o país, o que é equivalente ao atendimento mais de vinte por cento da população do Brasil (PEIXINHO; BALABAN, 2007), número que ficará maior a partir da aprovação recente da aumento do auxílio aos estudantes do ensino médio (BRASIL, 2009). Segue mapa da história da alimentação escolar no Brasil, segundo Doria (2019).

FIGURA 2 - Histórico da Alimentação Escolar no Brasil



Fonte: Doria (2019)

Ainda segundo Peixinho (2013)

O período 1955-1970 foi marcado por significativa participação e doações de organismos. Na década de 1950, houve predominância de recursos provenientes do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente UNICEF. A década de 1960 foi caracterizada pela presença de alimentos provenientes dos Estados Unidos, disponibilizados pelo programa Alimentos para a Paz, financiado pela United States Agency for International Development (USAID) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais supriam quase a totalidade dos gêneros consumidos pelos escolares brasileiros.

Logo, este programa foi criado em conexão as doações citadas anteriormente, buscando melhorar a situação de nutrição e aprendizado nas escolas, no entanto existem pessoas que não aceitam a situação em relação à execução do PNAE, principalmente está a questão da aceitação

dos discentes ao projeto, proximamente ligado ao recebimento dos alimentos disponibilizados. Ambas, anuência e aceitação, indicam como são as formas alimentares na escola pública estão, de certa forma, envolvidas em várias situações, entre os quais as circunstâncias de divisão e arranjo de alimentos nestes locais. Como condições, a divisão está no rol das questões, estando em pauta não só os cardápios e sua adequação aos hábitos alimentares culturalmente dados como costumeiros ou normais na localidade, mas também o ambiente físico e social em que se oferece os alimentos. Portanto, o tipo de objetos utilizados no fornecimento da alimentação, o tipo de serviço e atendimento, o tipo de mobiliário, a beleza e limpeza do espaço, as pessoas envolvidas na preparação dos alimentos, são parte do fazer cotidiano do PNAE que, entre outros, fornecem aos estudantes dados relevantes para a sua formação e entendimento acerca de alimentação, sobre a sua condição na sociedade e também de a sua dignidade humana e valores sociais (CECCIM, 1995).

Mesmo com grande período de existência, no PNAE os crescimentos relevantes se efetivaram apenas entre os anos de 2003 a 2014 fazendo com que o programa tomasse maior relevância.

Para se entender todo esse o processo implementado nas políticas públicas no Brasil, é preciso entender o marco regulador, o grau de obrigação e jurisdição e poder na localidade para preparação dos compromissos políticos e a sua independência relativa a finanças para implantação do referido programa. Desta forma, neste tópico do estudo são colocados temas sobre o acordo federativo e aos procedimentos que teve início na Constituição de 1988 na época que os municípios se tornaram membros federativos e encarregados pela implantação das políticas dos lugares.

Diferenciado do exemplo de Nação única, em que todos os procedimentos e assunto públicos são concentrados, para Abrucio e Franzese (2007):

Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. [...] Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

A maneira como aconteceu toda a metodologia de elaboração da constituição de 1988 e a após a finalização de nossa carta magna da união, deu-se aos município e estados, emancipação e interdependência, permitindo mecanismos a essa esferas governamentais para

realizarem, atualizações e novidades em políticas públicas (ABRUCIO e SANO, 2011), o que aconteceu em várias regiões por todo Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Desta forma, a Constituição Federal começou o procedimento de reestruturação da democracia no Brasil, após longo período, vivido em regime militar. Entretanto, o nosso padrão ficou estabelecido sem a adequada organização onde a redação das responsabilidades com a vulnerabilidade dos dispositivos e mecanismos nacionais de desempenho político e com a organização federal da localidade (ABRUCIO, 2005). Deixaram de ser elaborados mecanismos imediatos para coordenação de ações entre os entes federados, ficando as soluções a cargo de decisões posteriores, dos governos que se seguiram nas décadas de 1990 e 2000 (PALOTTI e MACHADO, 2014).

Neste sentido, o resultado encontrado com o processo de municipalização foi uma divisão na promoção de políticas públicas ao longo de todos os municípios brasileiros devido às diferenciações apresentadas, além do fato de a maior parte dos municípios dispor de uma máquina administrativa precária (ABRUCIO, 2005), que faz com que as dificuldades a serem confrontadas pelas administrações das localidades sejam diferenciadas e que sua competência tributária e burocrática para tal confrontação sejam muito distintas (FRANZESE, 2010).

A partir do ano de 2007, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituição ligada ao Ministério da Educação (MEC), é o setor fiador que cuida da administração integral, pelo estabelecimento de normas e pelo deslocamento de valores econômicos para o desempenho do PNAE. No ano de 2015, o PNAE acolheu 42,6 milhões de estudantes do ensino infantil, fundamental, médio e EJA da rede pública em todo o Brasil, levando em consideração os custos dos serviços estimados em R\$ 3,8 bilhões. O FNDE retornou cada a estado da federação, os valores para aceitação da malha dos estados e dos municípios, para atendimento da malha municipal e de beneficência.

Segundo Trinchês e Schneider (2010, p.934):

Programas públicos alimentares como o Programa de Alimentação Escolar aparecem como potenciais reintegradores de componentes, em face das condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos. Morgan (2008) sustenta a ideia de que, ao deliberar a favor de determinadas atividades em relação a outras, e decidir sobre os orçamentos de seus programas, o Estado promove mudanças nos comportamentos do setor público, privado e do terceiro setor, bem como de indivíduos e famílias.

A alimentação escolar é de suma importância, pois, recupera e dignifica costumes alimentares regionais, diversifica cardápios, impulsiona a distribuição de renda, faz o dinheiro

girar em todas as localidades, além disso motiva a preservação do meio ambiente, na qualidade de vida dos estudantes e na formação do indivíduo de bem.

Para Souza(2006):

Conclui que as políticas públicas são marcadas por alguns aspectos fundamentais, tais como: a força política que envolve o processo de tomada de decisão; a necessidade de instituições bem estruturadas e capacitadas para sua elaboração, implementação, avaliação e reformulação; e a abertura à participação popular. E ainda ressalta que não existe uma única forma (metodologia universal) de analisar políticas públicas, desde sua concepção, formulação, implementação até a sua avaliação. Souza (2006).

No tópico a seguir será abordado acerca da estrutura e funcionamento do PNAE, dando maior ênfase a legislação e como e feito todo processo de distribuição do programa.

2.5 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO PNAE

Tendo como norteamento, que as instituições responsáveis pelo PNAE tem obrigação de destinar como menor percentual setenta por cento dos valores econômicos disponibilizados pelo MEC/PNAE, para de adquirir os subsídios necessários para compor a merenda escolar, dando ênfase os semi prontos e os produtos naturais comprados do pequeno produto, tendo como base, a lei nº 11.947/2009 que determina que trinta por cento dos recursos do PNAE enviados através do FNDE se destinam a obtenção da produção oriunda da agricultura familiar. Logo, os dinheiros vindos dos cofres da união para o Programa Nacional de Alimentação Escolar se destinam a despesas apenas e obtenção de alimentos para a alimentação escolar, não devendo ser usados para outros fins e o preparação e gastos dos alimentos como gás de cozinha, despesas com copeiras, ajudantes de cozinha e nutricionistas, e objetos e algo que se necessite para complementar na preparação da merenda escolar.

Temos que enfatizar que a lei em vigor relacionada ao PNAE são amplas no que se refere ao detalhamento do PNAE, nesta legislação determinam todos os objetivos, normas e as meios para se gerir o dinheiro do programa. O que necessita é de boa administração dos gastos e o controle das instituições fiscalizadoras de como são realizadas as compras com dinheiro do programa, essa fiscalização deve ser feita também por gestores das escolas e familiares dos estudantes. Caixa escolares ou conselhos escolares, só assim o que acontece no cotidiano e na realidade das comunidades escolares em relação aos recursos do PNAE, estará paralelo e ligado ao que estabelece a lei sobre tal.

O primeiro levantamento relevante sobre políticas públicas em solo brasileiro aconteceu por volta do final de 1970 (HOCHMAN, 2007, p.13). Teixeira (2002, p. 2) “define as políticas públicas como direção, concepções de norteamiento de execução do sistema de governo; normas; e mecanismos para as ligações entre poder público e sociedade, entorno entre atores da sociedade e do Estado”.

Segundo Rua (2012, p.2):

Uma política pública, geralmente, envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

É de suma relevância que Políticas Públicas tenham efetividade em qualquer país democrático como o Brasil, aproximadamente é de direito a todos que habitam em um espaço ou lugar. É necessário compreender como se edifica toda a sistemática pelo qual a política ocorre. As Políticas Públicas Educativas normalmente, são as normas que regem a educação.

No Brasil fazem parte das decisões que o Poder Público, representado pelo Estado, toma em relação à educação escolar. Trata, pois, dos limites e perspectivas da política educacional brasileira, implica examinar o alcance das medidas educacionais tomadas pelo Estado brasileiro (SAVIANI, 2008, p.7) ”.

A legislação nº 26 de 17 de Junho de 2013, esclarece que a aquisição dos itens que farão parte da merenda escolar ocorrerá obedecendo a a ordem a seguir:, tendo como norteamiento o que está estabelecido na Legislação de Licitação nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520/2002 que institui modalidade de licitação prede nominada pregão, ou, ainda, por dispensa do procedimento de licitatório, baseado no art. 14 da Lei nº 11.947/2009. Na fase final desta legislação, a compra só acontecerá depois da convocação pública, que se norteia no procedimento da administração possuindo a possibilidade da preferência de promessa peculiar para aquisição de itens para compor a merenda escolar oriundos de Agricultores Familiares ou pequeno Empreendedores Familiares Rurais ou suas cooperativas ou associações.

Os recursos remetidos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar estão garantidos no orçamento do governo Federal, e são enviados para os estados, municípios e Distrito Federal por meio de transferência financeira automática via FNDE, sem a obrigação de ajustamento de acordos. A maior divisão do dinheiro que financia que o programa vem do Tesouro Nacional, no entanto se os mesmos não forem suficientes para o funcionamento do programa. Estando os estados e municípios na obrigação da complementação dos recursos

enviados com dinheiro de arrecadação próprias, se os mesmos não forem suficientes para o funcionamento do programa.

O repasse é feito através da transferência de 10 parcelas por mês tendo início no mês de fevereiro de cada ano.

O PNAE está inserido na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) desde 2005 como um dos seus eixos estruturantes de acesso aos alimentos. Segundo Carvalho e Castro (2009, p.5)

A alimentação escolar envolve aspectos culturais, espaços; relações sociais e financeiras ligadas ao meio ambiente; a política-institucional; que faz referência à época do ano para compra e venda de alimentos para cuidar carência essencial do sujeito de não passar por desnutrição; no meio disso, com a finalidade de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

De forma sistêmica as aquisições do governo federal e baseada e rigorosamente obedecida pela legislação em vigor resolução: 8666/93. Esta Legislação busca educar os meios como o poder público se conectava com os seus abastecedores, o que os moveu a um limite rigoroso no que se refere aos procedimentos de licitatórios. A Legislação aborda de forma igualitária o contrato de construções e serviços assim como a aquisição de itens para o PNAE, o que pode tornar difícil o trâmite e processo de aquisição de itens da merenda escolar de preferência junto a produtores agrícolas e ao comércio da localidade onde as escolas estão inseridas.

Com a criação da Legislação nº 11.947, de 16/6/2009, que regulamenta o uso dos recursos do PNAE e devem ser gastos na aquisição diretamente de alimentos oriundos de agricultores familiares, decisão que motiva o aumento dos negócios dando sustentabilidade as localidades onde estão inseridas as escolas que adquirem os produtos, ou melhor, incentiva um comércio exclusivo para os agricultores familiares com uma capacidade de altos valores de dinheiro para um grupo ou classe desprovidos de capital e estímulos.

Portanto, dura até o momento enorme obstáculo pelo lado do pequeno agricultor para pode fazer parte deste negócio restrito e aproveitar de suas licitas prerrogativas estabelecidas em lei. Uma ou outra Prefeitura alega que realiza chamada pública, no entanto afirmam que na maioria dos casos as chamadas não tem concorrentes e logo não consegue, fazer as compras dos produtos junto aos pessoal da agricultura familiar das localidades, hora por ausência de conhecimento do trâmite do processo para o agricultor da localidade, pela escassez de produção para dá atendimento necessário ao fornecimento de alimentação escolar ou ainda achar complexo todo o processo para vender para o PNAE e findam beneficiando comerciantes de

outras localidades, ficando muitas vezes até fora do estado onde a escola ou prefeitura estão inseridas, ferindo o que está estabelecido na legislação que é incentivar totalmente a compra de alimentos, que sua produção venha do agricultor inserido nas famílias da localidade elegendo a evolução e prosperidade, com isso gerando trabalho, renda e qualidade de vida naquele lugar.

Neste tópico buscamos apresentar aspectos da estrutura e funcionamento do PNAE, ficou evidente que falta ainda nos dias atuais maior esclarecimento acerca das normas de todo o processo para fazer parte do processo, principalmente aos pequenos agricultores familiares, para só assim os mesmos possam ter a lei obedecida, fazendo com que a produção da agricultura familiar faça parte da alimentação dos estudantes da comunidade local, fomentando a produção e melhorando a vida das pessoas envolvidas. No tópico seguinte abordaremos um pouco sobre a institucionalização das estruturas do PNAE, que se refere aos procedimentos e práticas da legislação que trata deste programa.

2.6 O PROCESSO DE MERCADO INSTITUCIONAL DO PNAE

Para compreender a complexidade e de acordo com a sítio do FNDE, o processo de compra descrever-se-á abaixo a sua estruturação que é preconizada pelo FNDE por meio de cartilhas e informativos, buscando facilitar o entendimento e orientar quem realiza a compra e quem efetua a venda sobre os passos determinados pela Resolução nº 26/09 para que esse processo comercial aconteça:

- a) Quem pode realizar a compra dos produtos da agricultura familiar:
 - EEx: são as instituições da rede pública de ensino federal, estadual e municipal que recebem recursos diretamente do FNDE para a execução do PNAE: Secretarias estaduais de educação; Prefeituras; Escolas federais. As compras podem ser feitas de forma centralizada, pelas secretarias estaduais de educação e Prefeituras, ou de forma descentralizada, pelas Unidades Executoras (UEX) das escolas. As UEX não recebem recursos diretamente do FNDE. Elas são executoras com base na opção das EEx de descentralizar a gestão dos recursos da alimentação escolar;
 - UEX: entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx, em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do programa ao órgão que a delegou.

- b) Quem pode vender para as escolas no contexto da legislação: Os agricultores familiares e/ou suas organizações econômicas que possuam, respectivamente, Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) física ou jurídica.

De acordo com a Lei nº 11.326/2006, é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família. Também são considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária (MDA, 2015b, p. 1).

O agricultor familiar é reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio da DAP. Este documento é o instrumento de identificação do agricultor familiar, utilizado para o acesso às políticas públicas. A DAP pode ser de pessoa física, destinada a identificar o produtor individual e sua família, ou jurídica.

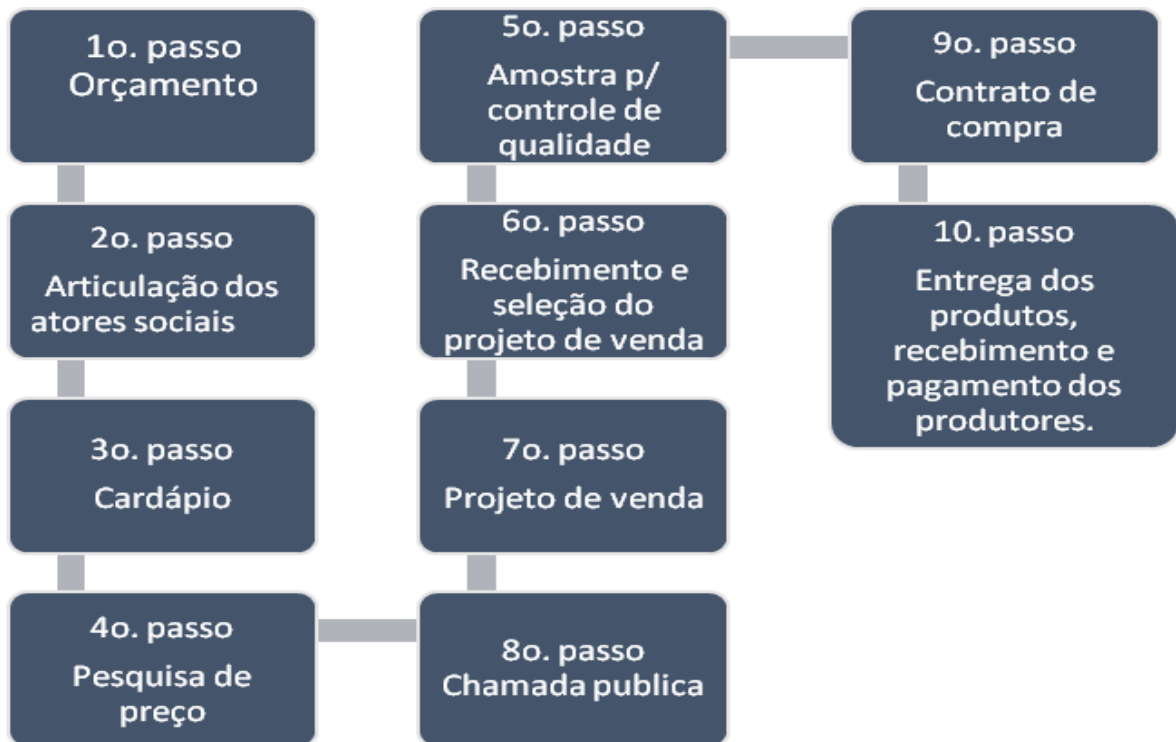
A DAP jurídica é o instrumento que identifica as formas associativas dos agricultores familiares, organizados em pessoas jurídicas devidamente formalizadas. A DAP jurídica contém a relação completa de cada associado da cooperativa ou associação a ela vinculado, com seus respectivos números de DAP física. A consulta às DAP's jurídicas e a emissão dos extratos podem ser feitas, por município ou Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), no endereço eletrônico do MDA.

Os agricultores familiares podem participar como fornecedores da alimentação escolar nas seguintes condições:

- a) Grupos formais: detentores de DAP jurídica – cooperativas e associações de agricultores familiares devidamente formalizadas;
- b) Grupos informais: grupos de agricultores familiares detentores de DAP física, que se articulam para apresentar o projeto de venda;
- c) Fornecedores individuais: agricultores familiares detentores de DAP física.

Para que se efetue o processo de compra pelas EEx's são definidos alguns passos e ações importantes para que se efetive esse processo, como mostra a figura abaixo:

FIGURA 3: Como comprar produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar



Fonte: Cartilha da Agricultura familiar (FNDE,2012).

1º PASSO – Orçamento

Nessa etapa é feito o levantamento dos recursos orçamentários disponíveis. Essa etapa é realizada pela Entidade Executora (EEx). Inicialmente é preciso identificar o valor do repasse realizado pelo governo federal com base no censo escolar do ano anterior e definir o percentual de compra da agricultura familiar a ser efetuado, que deve ser de, no mínimo, 30% do valor repassado pelo FNDE no âmbito do PNAE.

O percentual mínimo deverá ser observado nas aquisições efetuadas por todas as EEx's e sua obrigatoriedade poderá ser dispensada pelo FNDE apenas quando presente uma das seguintes circunstâncias, desde que devidamente comprovadas pela EEx na prestação de contas: I – a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II – a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos; e III – as condições higiênico-sanitárias inadequadas, isto é, que estejam em desacordo com o disposto no art. 33 da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. A EEx deverá conhecer o valor a ser repassado pelo FNDE antes do início do período letivo, definir o percentual a ser utilizado nas compras da agricultura familiar (considerando o mínimo obrigatório de 30%), utilizar essas informações para o planejamento do cardápio e informar esses valores ao CAE e às organizações da agricultura familiar.

2º PASSO – Articulação entre os atores sociais

Nessa etapa é realizado o mapeamento dos produtos da agricultura familiar e o responsável é a EEx (com parceiros). A articulação entre os atores sociais envolvidos no processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar é fundamental para a boa execução do programa.

Para identificar a diversidade e a quantidade dos gêneros alimentícios ofertados pela agricultura familiar que poderão ser utilizados no cardápio da alimentação escolar, a Secretaria de Educação e o nutricionista responsável técnico pelo programa devem reunir-se com o controle social, a Secretaria de Agricultura e as entidades locais de assistência técnica e extensão rural para solicitar o mapeamento dos produtos da agricultura familiar local. O mapeamento deve conter, no mínimo, a discriminação dos produtos locais, quantidade de produção e época de colheita (calendário agrícola).

O nutricionista responsável técnico poderá ainda contar com o apoio das entidades representativas da agricultura familiar para conhecer os agricultores locais e seus níveis de organização, capacidade logística, de beneficiamento da produção, entre outros, de forma a identificar e estimular o potencial para diversificar a sua produção e atender à demanda da alimentação escolar.

3º PASSO – Elaboração do cardápio

O responsável pela elaboração do cardápio é o nutricionista (responsável técnico). De posse do mapeamento dos produtos da agricultura familiar local, o nutricionista responsável técnico elabora os cardápios da alimentação escolar, incluindo alimentos regionais, com respeito às referências nutricionais e aos hábitos alimentares locais, e conforme a safra. O nutricionista tem um papel fundamental em planejar um cardápio nutritivo, com produtos de qualidade para a alimentação escolar.

Com a compra da agricultura familiar, tem condições de adquirir produtos frescos, saudáveis, respeitando a cultura e a vocação agrícola local. Por isso, é muito importante que o planejamento seja feito com base no mapeamento dos produtos da agricultura familiar local, considerando a sua sazonalidade e a quantidade produzida na região. O cardápio deverá conter a especificação completa dos gêneros alimentícios a serem adquiridos, e sem indicação de marca.

4º PASSO – Pesquisa de preço

A pesquisa de preço é realizada pela Entidade Executora (EEx) e parceiros para a definição prévia de preços e publicação no edital da Chamada Pública. Os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar deverão ser previamente estabelecidos pela EEx e publicados no edital da Chamada Pública.

A Chamada Pública é o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações. É um instrumento firmado no âmbito das estratégias de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da administração pública, ao mesmo tempo que permite a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da SAN.

Assim, apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar, desde que respeitadas as normas do programa. Os preços dos produtos contratados no âmbito da Chamada Pública devem obrigatoriamente refletir os preços de mercado, sendo previamente definidos por pesquisa realizada pela EEx. Dessa forma, aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar por meio de Chamada Pública permanecem em estreita conciliação com os princípios jurídicos que regem as aquisições feitas pela Administração Pública.

Os preços apresentados na Chamada Pública são previamente definidos pela EEx, e são esses os preços que serão praticados no âmbito dos contratos de aquisição de produtos da agricultura familiar. Ou seja, o preço não é critério de classificação. Nesse sentido, os projetos de venda devem conter os mesmos preços apresentados na Chamada Pública. A Resolução da FNDE nº 26/2013 prevê, em seu art. 27, que, na ausência ou irregularidade de qualquer dos documentos exigidos para a habilitação das propostas, fica facultada à EEx a abertura de prazo para a regularização da documentação.

Nesse sentido, caso sejam apresentados projetos de venda com preços diferentes dos preços da Chamada Pública, a EEx poderá solicitar a adequação dos projetos, com a inclusão dos preços previstos no edital. Na composição dos preços, deverão ser considerados todos os insumos necessários, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. Nos casos em que o edital faça a previsão da entrega dos gêneros em cada escola, os custos da entrega ponto a ponto deverão ser

considerados no levantamento de preços para aquisição da agricultura familiar e esses custos deverão compor o preço final do produto. Caso a EEx se responsabilize pelo transporte e distribuição dos produtos para as escolas, serão considerados como insumo, referente ao frete, apenas os custos para a entrega nos locais centrais de distribuição. Tais critérios e condições de fornecimento devem estar expressamente definidos na Chamada Pública.

Dessa forma, o preço final do produto deve incorporar as condições necessárias à aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar. E tais condições deverão estar detalhadas no âmbito da Chamada Pública, tal qual do contrato a ser assinado, com o objetivo de conferir eficiência e transparência à contratação.

Para a definição dos preços, deverá ser realizada ampla pesquisa de preços, que consiste em etapa fundamental para o bom e regular desenvolvimento do programa. Por isso, a EEx poderá contar com parceiros que contribuam para a construção da metodologia a ser utilizada na aferição dos preços de mercado.

O Conselho de Administração Escolar (CAE) poderá ser um desses parceiros, bem como entidades de assistência técnica e extensão rural, universidades, organizações da agricultura familiar, secretarias de agricultura e outros. O preço de aquisição de cada produto será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local. Dessa forma, a pesquisa de preços deverá levar em conta a média dos preços pagos aos agricultores familiares, dando preferência à feira do produtor da agricultura familiar, quando houver.

Nos casos em que a pesquisa for realizada em mercados atacadistas, e respeitando-se o mínimo de três cotações, poderão ser utilizados os mesmos preços cotados para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade “doação simultânea”, conforme previsto na Resolução nº 59, de 10 de julho de 2013, para o mesmo ano (acrescidos dos valores correspondentes aos insumos necessários à aquisição para a alimentação escolar).

Com relação aos preços de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, quando da seleção de projetos para compra de produtos orgânicos ou agroecológicos, a EEx poderá realizar pesquisa de preços específica para esses alimentos a serem adquiridos. Caso não seja realizada uma pesquisa específica para os produtos orgânicos e agroecológicos, o gestor tem a possibilidade, considerando-se a pesquisa de preços dos produtos convencionais, de acrescentar os preços de tais alimentos em até 30% dos preços estabelecidos para os produtos convencionais.

5º PASSO – Chamada pública

A aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar pode ser realizada dispensando-se o processo licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009, desde que:

- a) Os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local (conforme a pesquisa de preços realizada);
- b) Sejam observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- c) Os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. Com a dispensa do processo licitatório, a aquisição poderá ser feita mediante prévia Chamada Pública.

6º PASSO – Elaboração do projeto de venda

Os responsáveis pela elaboração do projeto de venda são os agricultores familiares, ou suas associações ou cooperativas. O projeto de venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar.

O responsável pela elaboração do projeto de venda deve ser o grupo formal, o grupo informal ou o fornecedor individual, de acordo com a habilitação pretendida. O projeto de venda deve estar em conformidade com a Chamada Pública e ser encaminhado à EEx acompanhado da documentação exigida (conforme discriminado no item a seguir).

Assinam o projeto de venda, em acordo com a habilitação pretendida: os representantes do grupo formal, os agricultores fornecedores do grupo informal ou o fornecedor individual. Nos casos de grupos formais ou informais, o projeto deverá incluir a relação de todos os agricultores participantes, com nome completo, Cadastro Pessoas Físicas (CPF) e DAP física. Ainda, na elaboração do projeto de venda, todo agricultor participante deverá preencher uma declaração de que os produtos a serem entregues, relacionados à sua DAP física, são por ele produzidos.

7º PASSO – Recebimento e seleção do projeto de venda

O responsável pelo recebimento e seleção do projeto de venda é a EEx. A entrega do projeto de venda deve ser acompanhada da seguinte documentação de habilitação dos fornecedores:

- a) Grupos formais:

- Extrato da DAP jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 30 dias;
- CNPJ;
- Prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
- Cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;
- Projeto de venda constando o CPF, o nº da DAP física e a assinatura de todos os agricultores participantes;
- Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados relacionados no projeto de venda;
- Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso.

b) Grupos informais:

- Extrato da DAP física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 30 dias;
- CPF;
- Projeto de venda constando o CPF, o nº da DAP física e a assinatura de todos os agricultores participantes;
- Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda;
- Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso.

c) Fornecedor individual:

- Extrato da DAP física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 30 dias;
- CPF;
- Projeto de venda com a assinatura do agricultor participante;
- Projeto de venda constando o CPF, o nº da DAP física e a assinatura de todos os agricultores participantes;
- Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados relacionados no projeto de venda;
- Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso.

Na ausência ou irregularidade de qualquer desses documentos, fica facultada à EEx a abertura de prazo para a regularização da documentação, desde que esteja prevista no edital da Chamada Pública.

A habilitação dos projetos de venda consiste na verificação da documentação entregue. Os projetos de venda deverão ser analisados em sessão pública registrada em ata.

Seleção dos projetos de venda após a habilitação

A EEx deverá fazer a seleção dos projetos de venda, conforme os critérios estabelecidos na Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, a seguir relacionados.

Inicialmente, devem ser observadas as seguintes condições:

a) Os produtos da agricultura familiar devem atender à legislação sanitária.

b) O limite individual de venda do agricultor familiar para a alimentação escolar é de R\$20 mil por DAP/ano. Nesse limite não estão incluídas as vendas para outros programas de compras governamentais, como o PAA. Cabe à EEx verificar em seus registros o limite a ser pago a cada agricultor, dentro de sua jurisdição, incluindo os casos em que a participação deste se dê via cooperativa ou associação. Para a verificação nacional, o controle será realizado pelo FNDE e MDA, conforme acordo de cooperação. O limite refere-se à DAP principal, não sendo permitido que numa mesma família sejam comercializados R\$20 mil por cada membro portador de DAP acessória.

Critérios de seleção após o recebimento e habilitação das propostas de venda

A EEx deverá observar a seguinte ordem de prioridade para seleção dos projetos:

a) Fornecedores locais do município

As compras de gêneros alimentícios devem ser feitas, sempre que possível, no mesmo município em que se localizam as escolas. Assim, na análise das propostas, deverão ser priorizadas como primeiro critério aquelas provenientes do município, ou seja, de produtores que tenham residência e produção no município. Apenas quando as EEx's não obtiverem as quantidades necessárias de produtos oriundos de agricultores familiares locais, estas deverão ser complementadas com propostas de produtores do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade.

Observação: Por local entende-se o município em que estão localizadas as escolas. Já os territórios rurais se caracterizam por um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, com identidade e coesão social e cultural, e são definidos pelo MDA.

A lista completa dos territórios rurais e dos municípios que os compõem está disponível no site do MDA (www.mda.gov.br). Os municípios que integram territórios rurais, caso não

logrem adquirir a totalidade dos produtos da agricultura familiar no próprio município, deverão priorizar projetos oriundos de outros municípios que compõem o território rural do qual fazem parte.

Os demais municípios, ou seja, aqueles que não integram um território rural, não utilizarão esse critério de priorização. Assim, se tiverem a necessidade de complementar a compra com produtos de outros municípios, a prioridade abarcará as propostas provenientes de qualquer outro município do estado. No caso de Chamadas Públicas realizadas pela secretaria de educação dos estados, com abrangência maior que a municipal, poderão ser considerados como locais todos os projetos advindos dos municípios em que se localizem as escolas beneficiárias da respectiva chamada.

Recomenda-se, no entanto, que os editais não extrapolem os contornos territoriais regionais compatíveis com a realização de uma mesma aquisição da agricultura familiar, de forma a não inviabilizar a logística de distribuição dos alimentos e não concentrar os recursos em apenas alguns municípios. Ou seja: os estados poderão estabelecer editais com abrangência regional, voltados a um grupo menor de municípios e com atenção à produção e cultura locais.

b) Assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Voltado para a promoção do desenvolvimento sustentável local e da inclusão social e produtiva rural, o PNAE prioriza, em segundo lugar, a seleção de projetos de venda oriundos de assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas e comunidades quilombolas.

c) Fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Os alimentos orgânicos e agroecológicos estão diretamente relacionados à alimentação segura e saudável, bem como ao desenvolvimento regional sustentável e ao cuidado com o meio ambiente e com as relações de trabalho. Por isso o PNAE prioriza, como terceiro critério na seleção de projetos da agricultura familiar, a aquisição desses produtos para a alimentação escolar. Nesse caso, serão observadas as condições de certificação e garantia da agricultura orgânica e agroecológica, conforme apresentado anteriormente.

d) Grupos formais (organizações produtivas detentoras de DAP jurídica) sobre os grupos informais (agricultores familiares, detentores de DAP física, organizados em grupos) e estes sobre os fornecedores individuais. Os agricultores familiares podem participar da seleção na condição de fornecedores individuais, ou organizados em grupos informais ou formais (associações e cooperativas com DAP jurídica). No entanto, os grupos formais têm prioridade sobre os demais, e os grupos informais sobre os fornecedores individuais. O acesso e a

construção de mercados diferenciados de comercialização dos produtos da agricultura familiar podem ser potencializados mediante a organização dos agricultores. Por meio de associações e cooperações, os agricultores criam melhores oportunidades de trabalho e fortalecem a comunidade de forma solidária, organizando a produção e facilitando o acesso aos mercados consumidores, com inclusão social e desenvolvimento local. Por isso, o PNAE incentiva a organização, priorizando os agricultores familiares organizados em associações e cooperativas.

e) Organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares no seu quadro de sócios, conforme DAP jurídica. O extrato da DAP jurídica contém a composição do seu quadro de sócios, e é documento que compõe a lista dos documentos necessários à habilitação. Assim, a EEx deverá priorizar as organizações com maior porcentagem de agricultores familiares.

8º PASSO – Amostra para controle de qualidade

A EEx poderá prever na Chamada Pública a apresentação de amostras dos produtos a serem adquiridos, para que sejam previamente submetidos ao controle de qualidade, observando-se a legislação pertinente. As amostras dos alimentos deverão ser apresentadas pelo classificado provisoriamente em primeiro lugar (e assim sucessivamente até a classificação necessária à contratação) e servirão para a avaliação e seleção do produto a ser adquirido, imediatamente após a fase de seleção do processo de venda. De acordo com a sazonalidade, a EEx poderá prever cronogramas de entrega dos produtos para o controle de qualidade, submetendo os contratos a tal condicionalidade.

A avaliação dos produtos a serem comercializados se dará a partir de três critérios:

- a) Se atendem às especificações da Chamada Pública;
- b) Se possuem certificação sanitária, quando houver essa exigência;
- c) Se atendem ao teste de amostra, em que seja possível qualificar as suas características sensoriais.

Esse passo é especialmente relevante para produtos que necessitam de concessão sanitária. Os produtos a serem adquiridos para a alimentação escolar devem atender ao disposto na legislação de alimentos estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pelo Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), pelas ANVISA locais ou estaduais.

É importante esclarecer que os produtos “*in natura*”, sem nenhum tipo de processamento e de origem vegetal, não necessitam de avaliação sanitária. Vale ressaltar que,

para os gêneros alimentícios distintos do hábito alimentar do público escolar atendido pela EEx, faz-se necessária a aplicação do teste de aceitabilidade com os estudantes através das metodologias “Resto Ingestão” ou “Escala Hedônica”.

Esse teste deve ser aplicado antes da aquisição desses novos produtos. Os detalhes sobre esse tipo de teste também estão descritos no manual citado acima. No entanto, as frutas e hortaliças, ou preparações compostas em sua maior parte por frutas e hortaliças, são dispensadas do teste de aceitabilidade (FNDE, 2012a).

9º PASSO – Contrato de compra

O contrato de compra é a formalização legal do compromisso assumido pela EEx e pelos fornecedores para a entrega dos gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. A Lei de Licitações e Contratos (nº 8.666/1993) contém as regras que regulamentam os contratos administrativos, que se aplicam também aos contratos de compra oriundos da Chamada Pública.

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da Chamada Pública e da proposta a que se vinculam (como, por exemplo, o cronograma de entrega dos alimentos, com datas, locais, produtos e qualidades, e as datas de pagamento dos agricultores familiares, além das demais cláusulas de compra e venda). O contrato de aquisição dos gêneros alimentícios deve ser assinado pelas partes envolvidas: pela EEx e pela cooperativa/associação, grupo informal ou fornecedor individual (FNDE, 2012a).

10º PASSO – Entrega dos produtos, termo de recebimento e pagamento dos agricultores

O início da entrega dos produtos deve observar o que diz o cronograma previsto no edital e no contrato. No ato da entrega, o TERMO DE RECEBIMENTO deve ser assinado pelo representante da EEx e pelo grupo ou agricultor individual fornecedor.

Termo de recebimento é o instrumento que atesta que os produtos entregues estão de acordo com o cronograma previsto no contrato e dentro dos padrões de qualidade exigidos.

Nesse documento são descritos os tipos de produtos entregues, suas quantidades e os seus valores. Após preenchido, deve ser assinado pelo fornecedor (ou seu representante) e pelo representante da EEx, responsável pela verificação dos produtos entregues.

O termo de recebimento deve ser impresso em pelo menos duas vias, sendo uma delas destinada à EEx e a outra ao representante do grupo da agricultura familiar. Junto à assinatura do termo de recebimento, é obrigatória a emissão de documento fiscal:

- a) Nota do produtor rural;
- b) Nota avulsa (vendida na Prefeitura); ou
- c) Nota fiscal (grupo formal).

Ressalta-se que algumas associações não podem emitir nota fiscal – posto que possuem o caráter de entidade sem fins econômicos –, mas apenas representar os interesses dos seus associados na venda dos gêneros alimentícios da agricultura familiar. Com isso, embora a associação possa firmar contrato com a EEx, neste caso o pagamento deverá ser feito diretamente aos agricultores, que emitirão a nota em seu próprio nome.

Uma observação importante é sobre a substituição de gêneros alimentícios durante a vigência do contrato. Eles poderão ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma Chamada Pública e sejam correlatos nutricionalmente. Ou seja: os produtos contratados não podem ser diversos daqueles constantes da Chamada Pública; o que pode ocorrer é apenas a alteração da quantidade dos produtos contratados. Essa necessidade de substituição deverá ser atestada pelo nutricionista responsável técnico, que poderá contar com o respaldo do CAE e com a declaração técnica da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

3. TERRITÓRIO, TERRITORIALIDADES E O CONHECIMENTO

3.1 TERRITÓRIO: CONCEITO E ABRANGÊNCIA

Existem inúmeros conceitos e termos geográficos que são de fundamental importância para a compreensão da realidade humana e de seus diversos aspectos que rodeiam a sociedade. Dessa forma, desde a formalização da Geografia enquanto ciência, várias concepções foram desenvolvidas através dos conhecimentos da ciência geográfica, que permitiram a elaboração de diversos conceitos dos conhecimentos geográficos (SILVA e SILVA, 2016).

De acordo com Silva e Silva (2016), o sujeito é ser de posse, conseqüentemente é territorialista, enquanto o espaço é uma medida abstrata. Seguindo essa temática, ao falarmos de território, observamos que esse é um conceito indissociável do espaço geográfico.

Para Raffestin (1993), o território é uma construção conceitual idealizada a partir do conceito de espaço. O espaço pode ser considerado uma matéria prima natural, que é proveniente da ação social, já o termo território é construído através de um espaço físico, como território nacional, espaço físico, que é modificado pelas redes sociais, onde se viabiliza a necessidade da instalação de rodovias, canais, estradas, circuitos comerciais, rota aéreas e outros, que constituem as modificações e criação de novos territórios. Desse modo o território é uma base, que permite sua criação e entendimento por diversos ângulos, como: objetos espaciais, naturais e/ou construídos, que apresentam características dos indivíduos étnico-sócio-cultural da rede social que o permeiam.

Há uma constante discussão sobre as diferentes áreas de conhecimento geográfico, que abordam desde a etologia, que é a fonte das primeiras nuances sobre a territorialidade, a ciência política, antropologia, sociologia e a geografia, onde cada ciência expõe um ponto de vista e conceito sobre o conceito de território (DANTAS e MORAIS, 2008).

Conceituar território é uma questão importante na Geografia. Haesbaert (2004), comenta sobre várias abordagens que podem ser feitas da compreensão sobre o território, onde as expõe em quatro vertentes: política, cultural, econômica e natural. O autor destaca que essa divisão nas formas de abordagem e conceituar o território, é apenas a nível de análise, visto que na dinâmica territorial, há integração dos vários aspectos de entendimento territorial.

Friedrich Ratzel (1844-1904) comenta que a discussão sobre o conceito de território foi elaborada a partir de correlação empírica, embasada na Geografia, mas iniciada na geografia política, que inicialmente abrangeu o território como um espaço que o Estado exerce soberania. Ratzel (1990) apresenta o conceito de território para a Geografia e para as ciências humanas. De acordo com o autor:

"organismos que fazem parte da tribo, da comuna, da família, só podem ser concebidos junto a seu território" (p. 74), e ainda, "do mesmo modo, com o crescimento em amplitude do Estado, não aumentou apenas a cifra dos metros quadrados, mas, além disso, a sua força, a sua riqueza, a sua potência" (RATZEL, 1990, p. 80).

Do ponto de vista de Ratzel, o território e a soberania do povo são um dos elementos fundamentais para a formação da nação-estado moderna. Na formação da geografia moderna, fica muito claro a relação entre sociedade, estado e território. Nessa visão, a forma de propriedade territorial expressa uma soberania patrimonial excludente.

Partindo desse ponto de vista de território de Ratzel, nota-se o território como político, institucional e ideológico. Mas entre o fim do século XX e início do século XXI, há uma nova concepção do conceito de território, que passa a incorporar vários aspectos, como econômicos, culturais e/ou sociais do termo, tornando o termo território mais abrangente e complexo de explicação (SILVA e SILVA, 2016).

Território é o espaço das experiências vividas, onde as relações entre os atores e destes com a natureza, são relações permeadas pelos sentimentos e pelos simbolismos atribuídos aos lugares. São espaços apropriados por meio de práticas que lhes garantem uma certa identidade social/cultural (BOLIGIAN; ALMEIDA, 2003, apud SILVA, 2009, p. 109).

Atualmente há um consenso quanto ao território e sua indissociabilidade da noção de poder, consequentemente é um erro compreender o território unicamente como os limites político-administrativos dos países. Sobre o poder, Raffestin (1993, p. 5-6), comenta que o poder está presente em toda produção que se apoia no espaço e no tempo.

Acrescentando, Poder, Território e Estado são conceitos e categorias que se articulam desde a concepção da geografia enquanto ciência. Para o autor, poder é um instrumento institucionalizado, tendo como principal expressão o território dos países, seus limites.

Na geografia o entendimento de território, necessita ser estudado tomando o espaço como referência, visto que o território é concebido e configurado a partir do espaço geográfico, relação essa que torna indissociável os conceitos de território e espaço. Silva e Silva (2016), comentam que cada autor ao compreender o conceito de território, tem como referência a visão particular de cada um. Entretanto, os autores destacam que a concepção de território se interliga com conflitos através da análise geográfica, assim o conceito de território implica em analisar o espaço a partir das relações de poder.

Na definição elaborada por Haesbaerth (2004), existe referência à natureza e ao território como fonte de recursos, evidenciando a importância ao acesso e controle do uso e recursos territoriais.

Segundo Gottmann (2012), o território é um conceito político e geográfico, onde o espaço geográfico é tanto compartimentado e também organizado através de processos políticos, assim o autor afirma:

Território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Descreve a arena espacial do sistema político desenvolvido em um Estado nacional ou uma parte deste que é dotada de certa autonomia. Ele também serve para descrever as posições no espaço das várias unidades participantes de qualquer sistema de relações internacionais. Podemos, portanto, considerar o território como uma conexão ideal entre espaço e política. Uma vez que a distribuição territorial das várias formas de poder político se transformou profundamente ao longo da história, o território também serve como uma expressão dos relacionamentos entre tempo e política. (GOTTMANN, 2012, p. 523)

Discorrendo nesse tema, Gottmann (2012) aborda outra questão fundamental, sobre o conceito de território, no âmbito de território articulado ao trabalho humano e enquanto sujeito histórico, o autor expõe:

Como geógrafo, sinto que seja indispensável definir território como uma porção do espaço geográfico, ou seja, espaço concreto e acessível às atividades humanas. Como tal, o espaço geográfico é contínuo, porém repartido, limitado, ainda que em expansão, diversificado e organizado. O território é fruto de repartição e de organização. Tal como todas as unidades do espaço geográfico, ele deve ser, em teoria, limitado, embora seu formato possa ser modificado por expansão, encolhimento ou subdivisão. (GOTTMANN, 2012, p.525)

O território como unidade de gestão é entendido não só do ponto de vista físico e geográfico, mas também envolve a sociedade e as relações sociais que permeiam e influenciam esse espaço definido como “território”. Dessa forma Braga (2010, p. 1) aborda que “O conceito de territórios que constitui a base da abordagem territorial vai além da delimitação geográfica, posto que são espaços socialmente construídos, tendo a coesão e a identidade como elementos centrais”.

Por sua vez Becker (2009) relata que o território já foi o alicerce para o Estado-Nação, que era o responsável pela construção e formação desse espaço. Atualmente o território ganhou um papel mais ativo e se reconhece a necessidade de sua relação com outros elementos sociais.

A origem da palavra território deriva do latim e possui um duplo significado, que abordam o contexto material e simbólico, pois o termo originariamente aparece tão próximo de *terra-territorium* quanto de *terreo-territor*, evidenciando assim sua relação com a dominação da terra, salientando a relação do homem-espaço de posse com o território (COSTA, 2005).

Seguindo essa ótica, Albagli (2004) aborda e relaciona a construção do território a três dimensões, que são a Ecológica (com características como clima, solo, relevo, vegetação e demais alterações provenientes dos atores sociais), a Cultural, que se relaciona com as relações

culturais dentro do grupo social e sua apropriação de territórios que estão ligados aos seus símbolos e identidades, a última dimensão é a Social, que refere-se as interações sociais, as relações dos indivíduos com o território, como a forma de dominação, poder e organização do território-espço, provenientes dos processos de produção.

Na perspectiva atual, o território pode ser definido no contexto geográfico a partir das analogias do espaço geográfico e as relações de poder, controle, apropriação e uso, relações essas que são estabelecidas a partir de termos políticos, econômicos e culturais (FUINI, 2014).

Para Saquet (2007) o conceito de território é proveniente da relação socioespacial e da ótica metodológica pode ser compreendida em aspectos multiescalares e interescares, que podem ser subjetivas, locais, regionais, nacionais e globais.

Para autores como Fernandes (2005), Haesbart e Limonad (2007) e Souza (2010), existem dois fatores a serem considerados para a compreensão do conceito de território: o fator subjetivo, que está relacionado com a identidade territorial que é a apropriação do espaço e o outro fator se relaciona com o predomínio do espaço por instrumentos político-econômicos. Evidencia-se que o território é fruto das redes sociais e logo é sinônimo do espaço humano e possui características intrínsecas das redes sociais.

O conceito de território integra-se à categoria de poder, entretanto não apenas ao poder no sentido concreto que seria o poder político, mas também ao poder simbólico, que está ligado à apropriação e condução de determinados grupos para com seu espaço de vivência (Haesbaert, 2004).

O território para a sociedade, é considerado uma das bases que configuram a sua identidade, o grupo social considera o espaço geográfico como um componente de suas relações sociais, econômicas, culturais e históricas (LITTLE, 2006).

Haesbaert (2006), menciona que o território está envolto no contexto ao qual foi formado e se torna uma fonte de recursos materiais que provem a existência, concepções essas que estão além do âmbito operacional de território, mas são questões estratégicas, concernentes a uma estratégia organizacional que permita a gestão territorial.

Do ponto de vista de Braga (2010), ele comenta qual a visão do Governo Federal sobre o conceito de território, para eles é considerado um espaço físico, que é composto por relações sociais que permitem a formação das unidades, no caso os municípios. Nessa visão, nota-se a existência da identidade territorial, que é fundamental ao ponto de vista dos gestores públicos para gerir a política pública de desenvolvimento. Nessa perspectiva, Braga (2010, p. 1), comenta:

A demarcação da identidade culminou com a incorporação desta categoria ao conceito de territórios que passaram a ser denominados também como territórios de identidade abrangendo as áreas rurais e urbanas do conjunto de municípios que o compõem.

Sobre a visão do Governo Federal, Raffestin (1993), comenta que o governo considera o território como um espaço homogêneo, composto por áreas rurais e urbanas indissociáveis, áreas essas que definem e marcam uma identidade comum para os municípios que são componentes do território. O autor evidencia que essa identidade na visão oficial, não considera os aspectos dinâmicos do território, não compreendendo sua relação com as redes sociais e não consideram que todos esses atores compõem um sistema, onde todos interagem.

Fernandes (2005), comenta sobre os aspectos da gestão territorial alicerçada no território, gestão essa composta por relações sociais e diversidade humana, que propiciam a criação de vários modelos de territórios em várias escalas e dimensões, que formam países, estados, regiões, municípios, bairros, dentre outros.

Nesse prisma, entende-se que território e espaço são conceitos que devem ser analisados, vislumbrando todas as mudanças que ocorrem de forma dinâmica e acarretam alterações em vários panoramas, como ecológicos, sociais e culturais. As relações institucionais são impactadas pelas relações vivenciadas no contexto territorial (GRANDO, 2014).

3.2 TERRITORIALIDADE

Nessa perspectiva, discorreremos sobre os conceitos geográficos de espaço e território, que são termos muito próximos, mas ao mesmo tempo distintos. Ao falarmos de território, chegamos à territorialidade que é um aspecto relacionado a experiência humana.

A territorialidade compreende um padrão de comportamento e atitudes que uma pessoa ou grupo de pessoas possui, e que é baseado no controle (real ou concebido) de um determinado espaço físico, local ou de uma ideia. Essa ideia de controle pode ser concretizada por meio de marcação, personalização ou mesmo defesa territorial (HAESBAERT, 2004).

Inúmeros pensadores, entendem a territorialidade como um elemento que nasce do instinto e deriva-se na tendência de o homem vir a apropriar-se, defender e administrar determinados territórios geográficos. Através dessa identificação com o território, permite-se ao homem construir a sua identidade e serve para satisfazer várias necessidades (DANTAS e MORAIS, 2008).

Os autores ainda comentam que a territorialidade ou à “contextualização territorial”, é um fator inerente à condição humana. Além da concepção genérica, na qual é vista como a

simples “qualidade de ser território”, e esse entendimento ultrapassa a dimensão física, podendo ser compreendida no âmbito da dimensão simbólica do território (DANTAS e MORAIS, 2008).

Os Estados baseiam-se no conceito de territorialidade, onde os Estados gozam do monopólio do uso da violência na região e administram a zona a nível político. Fato que observamos na necessidade de entrar ou sair do território, ou permanecer no mesmo, esse processo ocorre somente com a autorização das autoridades estatais (através de documentos de identificação). A territorialidade pode beneficiar uma cidade, estado ou país, visto que através dela, há ganho de recursos e recursos esses são racionados, de modo que não ocorra uma exploração acima do limite (HAESBAERT, 2004).

Para Albagli (2004), a territorialidade é compreendida em diversos níveis. Ela engloba e manifesta-se em um grupo social, onde há uma identificação com o ambiente, assim ocorre a realização das práticas sociais, práticas essas que não necessitam estar historicamente relacionadas ao território ocupado e o autor ainda comenta:

...a territorialidade manifesta-se nas várias escalas geográficas, expressando um sentimento de pertencimento e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico. Para o indivíduo, a territorialidade é um espaço inviolável. Para o coletivo, torna-se um meio de regular as interações sociais e reforçar a identidade do grupo ou comunidade. (ALBAGLI, 2004, p. 28).

Do ponto de vista de Fernandes (2009), o entendimento sobre territorialidades, se encontra nas representações dos tipos de uso dos territórios pelas redes sociais.

A territorialidade também pode ser abordada como uma estratégia de controle, evidenciando suas multiescalas (das relações espaciais de uma casa às de países) e para variação temporal (territórios diferenciados em partes diferentes de um dia) (RAFFESTIN, 1993).

Na mesma visão, Bonnemaïson (1981 apud HOLZER, 1997) abordou as territorialidades e fez uma aproximação dos conceitos de lugar e território, citando:

...um território, antes de ser uma fronteira, é um conjunto de lugares hierárquicos, conectados por uma rede de itinerários (...). No interior deste espaço-território os grupos e as etnias vivem uma certa ligação entre o enraizamento (...). A territorialidade se situa na junção destas duas atitudes: ela engloba ao mesmo tempo o que é fixação e o que é mobilidade ou, falando de outra forma, os itinerários e os lugares (BONNEMAISON, 1981, apud HOLZER, 1997, p. 83).

Para a compreensão da territorialidade, é necessário realizar uma análise integrada dos territórios, vinculando-os à ideia de territorialidade, isto é, “[...] a tentativa de um indivíduo ou grupo para afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, e para delimitar e

impor controle sobre uma área geográfica” (Sack, 1986, p. 19). Assim, segundo o autor, a territorialidade se evidencia na dinâmica que permeia as relações dos indivíduos dentro de um grupo.

De acordo com Raffestin (1993,p.158), “[...] a territorialidade reflete a multidimensionalidade do vivido territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral”. Seguindo essa visão Haesbaert (2004), expõe o seu entendimento sobre territorialidade:

[...] a territorialidade, além de incorporar uma dimensão mais estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais, pois está intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar (Haesbaert, 2004, p. 3).

Conforme Saquet (2009), a territorialidade efetiva-se em distintas escalas espaciais e varia no tempo através das relações de poder, que permeiam e integram as redes sociais e de comunicação, salientando que a territorialidade reflete aspectos da identidade dos indivíduos presentes no contexto territorial.

Vários municípios possuem fronteiras físicas, políticas e artificiais, que delimitam as múltiplas territorialidades de todos os agentes envolvidos nesse contexto, porém, muitos municípios compreendem a territorialidade apenas como as delimitações políticas ou físicas, como as demarcações e acabam não compreendendo e nem considerando as territorialidades sociais (SILVA e TOURINHO, 2017).

3.3 CAPITAL SOCIAL: DEFINIÇÃO, IMPORTÂNCIA E DIMENSÕES

O capital social pode ser compreendido como um fator de produção, que contempla a economia, a estrutura e/ou equipamentos, ou seja, um fator de produção; de maneira intangível, o capital social pode ser compreendido como os investimentos em educação, capacitação e, dessa forma, é considerado o capital humano, que é fundamental como um fator propulsor para o desenvolvimento (MANKIW, 1999).

O potencial das pessoas, chamado assim o capital social, é uma força produtiva para a promoção da satisfação das necessidades, que ocorrem através das conexões entre os indivíduos, grupo de pessoas e organizações, como cooperativas, sindicatos ou agremiações. A força social decorrente do potencial das pessoas é baseada em valores sociais e recursos cooperativos e estabelecida através da formação de relações sociais que contribuem para a formação de novos atores sociais, que colaboram na promoção e desenvolvimento de novas oportunidades para a sociedade.

De acordo com Franco (2001), há uma relação estreita entre capital social e desenvolvimento, relação essa propicia que as organizações e instituições tenham maior eficiência em seu funcionamento e os atores sociais envolvidos nesse contexto melhorem suas capacidades e, conseqüentemente, a sociedade em um todo se torne mais apta para reconhecer e usufruir das oportunidades de progresso e desenvolvimento que lhe são ofertadas.

Diversas discussões a cerca do conceito de capital social surgiram nos últimos anos, mas evidencia-se que o conceito de capital inicial ainda está em processo de construção, passando assim pelo entendimento desse conceito por meio da fala e interpretação de diversos autores.

A primeira referência ao conceito de capital social, é atribuída a Lyda Judson Hanifa que, em 1916, abordou o conceito de capital social descrevendo teorias sobre os ativos existentes entre indivíduos e seus familiares, como companheirismo, benevolência, simpatia e cooperação, mostrando-se essenciais para o processo de envolvimento e desenvolvimento da comunidade de escolas nos Estados Unidos.

Autores como Robert Putnam (1996, p. 19), atribui a expressão Capital Social à urbanista Jane Jacobs (1961), onde em seu livro “Morte e vida das grandes cidades americanas”, a urbanista abordou o tema de forma sociológica, explicando a associação entre os vizinhos das grandes cidades americanas. Posteriormente a expressão Capital Social, é abordada por James Coleman (1988), onde o mesmo destaca como o economista Glenn Loury (1977; 1987) analisou questões relacionadas ao desenvolvimento social, onde relacionou o conceito de capital social a confiança na utilização dos recursos individuais.

Segundo Franco (2001), o conceito de Capital Social, surge pela primeira vez nos estudos do sociólogo Francês Pierre Bordieu (1983) e de James Coleman (1988). De acordo com Bordieu (1985, p. 248 apud Pontes, 1996, p. 3) onde “este conceito pode ser definido como o agregado de recursos atuais ou potenciais que estão ligados por posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de aquiescência ou reconhecimento mútuo”.

Bordieu (1985), em seu conceito de Capital Social, comenta sobre os benefícios que os indivíduos conquistam através de sua participação em grupos sociais; o acesso e integração aos grupos sociais permite aos indivíduos reivindicar seus direitos, conquistar novos recursos e melhorar sua qualidade de vida.

Para James Coleman (2000), o Capital Social é uma fonte disponível para a sociedade, capital esse que está sob o controle dos atores das redes sociais e, desse modo, vários atores sociais tem acesso a diversos tipos de trocas e experiências, que contribuem para os mesmos alcançarem seus objetivos, estabelecendo novas relações sociais.

O capital humano é criado para mudar as pessoas e para lhes dar habilidades e capacidades, as quais os tornem capazes de agir de novos modos. Sendo assim, o capital social é gestado através das mudanças nas relações entre as pessoas que facilitam a ação. Por exemplo, um grupo, cujos sócios manifestam lealdade e integridade de caráter e mostram extensiva confiança um no outro, com certeza, através destas relações, poderá realizar muitas ações benéficas a todos (COLEMAN, 2000, p. 303).

Sobre esse prisma, na compreensão de Coleman (2000), o Capital Social é um recurso de valor, que encontra-se na fundação das estruturas sociais, compreendendo assim o modo como as pessoas se relacionam para conquistar seus objetivos e satisfazer suas necessidades no âmbito social. As relações sociais permitem a disseminação de informações, a renúncia ao egoísmo e a tomada de atitudes pensadas na coletividade.

Coleman (2000), em sua análise aborda os diversos tipos de estruturas sociais que integram esse cenário, que estão relacionadas às ligações adicionais nas comunidades e reforçam a ideia de reforço mútuo. Outro modelo de estrutura é a organização social aplicável, modelo criado com o intuito de satisfazer um conjunto de propósitos que visam ajudar terceiros. No modelo de relações multiplex, as pessoas estão interligadas por diversos contextos distintos, como vizinhos, colegas de trabalho e outros, podendo ser utilizados em outras relações.

Nesse debate que ocorre em torno do tema Capital Social, Robert Putnam (1996; 2002), define o Capital Social como um conjunto de normas e valores, que geram a confiança nas relações sociais e se originam na cultura, decorrente de movimentos religiosos, de tradições e hábitos, que quando compartilhados em grupo, são responsáveis pela promoção da cooperação nas redes sociais.

Por mais de vinte anos, Putnam (2002) dirigiu um estudo com o intuito de compreender as razões históricas que marcaram o desempenho das instituições de diferentes segmentos na Itália, onde comparou os resultados obtidos nas diferentes regiões, ficando evidenciado que as cidades da região Centro-Norte da Itália se encontravam mais desenvolvidas que as cidades da região Sul, atribuindo tais resultados aos sistemas de engajamento cívico e regimes políticos estabelecidos em cada região.

Sobre o aspecto dos regimes políticos, há quase um milênio foi estabelecido um regime monárquico no Sul da Itália, que divergiu do conjunto de repúblicas comunais das regiões Centro e do Norte, regiões essa em que a população se envolveu de forma mais efetiva com o engajamento cívico e a solidariedade social; o engajamento cívico na região Norte permitiu aos cidadãos se tornarem mais atuantes no sistema político, compreendendo as relações igualitárias conquistadas através do estabelecimento das relações de confiança; na região Sul as estruturas

sociais se formaram de forma vertical e alicerçadas em uma cultura de desconfiança; sobre essa ótica foi possível identificar a existência do Capital Social no Norte da Itália e a ausência no Sul (PUTNAM, 2002).

Sobre esse aspecto, compreende-se que a participação cívica no âmbito organizacional é baseado em conceitos de cooperação e confiança, que propiciam e promovem o aumento do desempenho das instituições, as tornando mais eficientes na sociedade, o que denomina-se como Capital Social.

Seguindo essa temática, Evans (1996), foi o responsável por liderar a chamada reação neo-institucional a Putnam, movimento esse que reinvidicou a necessidade de severos reparos às afirmações realizadas anteriormente sobre o determinismo cultural, em seus artigos ainda destacou o valor das estratégias de sinergia entre o Estado e a sociedade civil, que buscaram elaborar e implementar ações criativas pelo Governo, fomentando o papel do Capital Social como propulsor de mobilização social das comunidades e na melhora da eficácia da gestão pública; desse modo a interação entre instituições públicas fortes e comunidades organizadas é considerado uma ferramenta essencial para o desenvolvimento.

Analizando os vários aspectos apontados sobre os diferentes enfoques para o conceito de Capital Social, é possível observar que diversos cientistas contribuíram efetivamente para o estudo das relações sociais que compreendem os sistemas de redes, estruturas, organizações e normas, que são responsáveis por evidenciar a importância do Capital Social na construção de uma nova sociedade e cultura em constante desenvolvimento.

Vários autores, concluem que o Capital Social possui uma relação íntima com a sociedade civil e com as organizações não governamentais. Alguns autores consideram as famílias e o estado como fontes de Capital Social e outros não compartilham da mesma visão. Salienta-se que existe um paradigma sobre o conceito de Capital Social e suas diversas definições, mas há um consenso como destaca David e Malavassi (2003), que o Capital Social aborda as “formas coletivas”, através de relações simétricas, baseadas em relações de confiança, reciprocidade e cooperação mútua.

Capital social é o termo usado para descrever os recursos utilizados no processo de desenvolvimento dos indivíduos em uma comunidade social, capital esse que pode ser compreendido, como a capacidade de interação do indivíduo com os demais a sua volta. Descrição essa apontada por vários autores como Coleman (1988), Ghoshal (1998) e Putnam (2000).

O termo capital social, entrou em uso durante o século XX, tema esse que foi amplamente discutido por diversas áreas de estudo e até foi utilizado como um viés, para a

solução de todas as “mazelas sociais”. Quando utilizado e aplicado de forma correta, ele é componente fundamental para a consolidação de políticas públicas, permitindo o desenvolvimento e revitalização da sociedade civil e da democracia (D’ARAUJO, 2010).

Para Ferreira e Pêsoa (2012), o termo capital social é passível de inúmeros conceitos e segundo os autores ainda não há uma explicação pronta e concreta, que aborde todos os aspectos do termo capital social, permitindo assim, que o mesmo possa ser utilizado em várias abordagens distintas. Eles salientam que o capital social, é um conceito ainda em processo de formação, mas muito utilizado na fala inglesa e em especial nos Estados Unidos.

Os autores expõem que o capital social reúne características da economia e da sociologia, em uma perspectiva que preconiza o desenvolvimento e capacitação social da população, que pode ser regionalizada. Dessa maneira, o capital social tem o intuito de promover a cooperação entre os indivíduos que tem o mesmo objetivo e lhes permite a obtenção de recursos, que não conseguiriam de forma individual (FERREIRA e PÊSSOA, 2012).

Um dos primeiros autores a utilizar o termo capital social, foi Hanifan (1879-1932), durante o período da primeira guerra mundial e posteriormente outros autores utilizaram o termo, como Bourdieu (1980), Coleman (1988), Putnam (1996) e Fukuyama (1996). Os autores contemporâneos oferecem em seus trabalhos uma visão mais ampla do termo capital social, onde comentam que indivíduos envolvidos em interações sociais e que estabelecem relações com diversos atores, forma um capital social mais sólido.

Coleman (1988), é apontado como um dos autores que mais contribuiu para o desenvolvimento e disseminação do conceito. Para o autor, a compreensão do termo parte do ponto de entender a interação entre ação social e ator social e comenta que a interação entre ambos é influenciada por diversos fatores como religião, identidade étnica e cultura, sendo os fatores responsáveis por nortear a interação e o contexto ao qual o capital social está envolvido.

Seguindo essa temática, Putnam (1993, p. 167) refere-se ao capital social como “características da organização social, como confiança, normas e redes, que podem melhorar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas”.

Mesmo com as inúmeras maneiras de interpretar e compreender o termo capital social, elas convergem para uma mesma ideia, de que as relações sociais são componentes de um patrimônio não visível, mas que está ao alcance dos sujeitos sociais, de forma individual e coletiva. Nessa perspectiva, as relações ligadas ao capital social, estão baseadas em relações de reciprocidade entre os sujeitos, que estão vinculadas a ações coletivas de confiança e cooperação (HIGGINS, 2005).

O capital social conglomerava vários aspectos sociais, que envolvem laços sociais, valores e ações dos indivíduos, onde todos se encontram inseridos e interagindo em um mesmo contexto, que buscam ações em prol do coletivo (TSAI e GHOSHAL, 1998).

Nesse contexto, se pode observar que o capital social tem um aspecto multidimensional, em uma visão mais simples, ele pode ser definido como um conjunto de normas e círculos sociais, que impactam de forma significativa o cotidiano da sociedade na qual está inserida, mas estas normas são grandes agentes facilitadores para a cooperação e integração entre os membros (MARTELETO e SILVA, 2004).

Ferreira e Pêsoa (2012), comentam que o capital social também se relaciona com questões econômicas, da sociologia e culturais e expõe que ele reaproxima a economia da sociologia, proporcionando interação entre elas. Interação essa que não ocorria até grande parte do século XX.

Nesse aspecto, os autores explicam que o capital social permite aos indivíduos atingirem certos objetivos, que de outro modo não conseguiriam atingir. Enfatiza-se que o capital social se difere do capital físico e humano, pois o capital social é baseado nas relações humanas, dessa forma ele não é tangível como outros capitais, ele só existe no espaço relacional entre os indivíduos (FERREIRA e PÊSSOA, 2012).

O capital social, pode ser entendido como todos os elementos que compõem uma estrutura social, estrutura essa que tem a função apoiar os atores individuais e o coletivo, para que suas metas sejam atingidas (COLEMAN, 1988).

Goshal (1998), acentua que o capital social pode ser classificado em estrutural, relacional e cognitivo. Ele sofre influências de todas as áreas e afeta diretamente os indivíduos envolvidos, moldando as relações sociais.

Coleman (1988) e Bourdieu (1980), enfatizam que o capital social é intangível quando comparados as outras formas de capital, como o capital econômico que está disponível nos bancos, o capital social que se encontra nas estruturas sociais e suas relações. O capital social é muito mais complexo, pois para ele existir é necessário que o indivíduo se relacione com outros em busca de ideais em comum, mas Bordieu destaca que essas motivações podem ser altruístas e instrumentais, visto que cada pessoa detém um pensamento e um desejo.

Seguindo essa visão Coleman (1990, p. 302), apresentou uma definição sobre o capital social, onde ela se baseia em sua função:

Variedade de entidades com dois elementos em comum: todos elas consistem num certo aspecto das estruturas sociais e facilitam determinadas acções dos actores — pessoas ou actores colectivos — no interior da estrutura.

Apesar do termo capital social ter se banalizado nos últimos anos, ele tem em seu histórico ideias estabelecidas por sociólogos, que foram os precursores do termo. Nesse ângulo, o termo capital social, observa-se a ideia inicial da construção do termo, que nos últimos anos ganhou grandes influências políticas (PORTES, 2000).

Das várias definições encontradas para o termo capital, muitas delas têm semelhanças, como do The National Economic and Social Forum (2003), que define o capital social, como um conjunto de normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados dentro de um determinado grupo, que propiciam a cooperação mútua em diferentes grupos sociais. Para que o capital inicial ocorra, é necessário que haja interação entre ao menos dois indivíduos. Dessa maneira, vislumbra-se que por trás do capital social, existe uma estrutura de redes que permeiam e possibilitam a formação do conceito de capital social que é considerado um recurso para a comunidade e construído através do estabelecimento de redes sociais, que estão cercadas e condicionadas por fatores culturais, políticos e sociais.

Ainda de acordo com a The National Economic and Social Forum (2003), é fundamental entender a constituição do conceito de capital social e compreender a sua função primordial como um fator para o desenvolvimento e inclusão social, principalmente das comunidades que ainda se encontram excluídas do contexto de muitas sociedades e salientar a importância do capital inicial como um mecanismo para ampliar o conhecimento e valores.

O termo capital social possui em seu significado várias características distintas, como organização social (confiança, normas e sistemas), que permitem que ações coordenadas sejam colocadas em prática. O capital social possui aspectos semelhantes a outros tipos de capitais, ele é produtivo e fator esse que torna possível a realização de determinados objetivos, Putnam (1996, apud FERREIRA e PÊSSOA, p. 7, 2012), comenta que os dilemas de ação coletiva são superados pelo aproveitamento de fontes externas de capital social.

Nessa mesma perspectiva, Fukuyama (1999) destaca mais ângulos em que o capital social pode ser analisado:

o capital social difere dos outros tipos de capital humano até hoje conhecidos porque é habitualmente criado e transmitido através de mecanismos culturais, como a religião, a tradição ou o hábito historicamente transmitido (FUKUYAMA, 1999, p. 37).

Do ponto de vista de Portes (1998), existe uma concordância de que o capital social se refere a capacidade dos atores envolvidos se organizarem e interagirem em redes sociais ou em

estruturas sociais, onde independente se suas diferenças culturais ou sociais, eles buscam juntos objetivos em comum.

Para Marteleto e Silva (2004), o capital social é multidimensional e composto por vários níveis, que englobam fatores sociais, econômicos, em estruturas que permitem a criação de redes sociais.

Sobre o capital social e seus componentes, a confiança tem o atributo de incrementar e melhorar as relações sociais e comparado aos recursos morais é notório que também é fator fundamental, Higgins (2005), faz até um comparativo que as relações sociais e os recursos morais, são semelhantes os músculos ao corpo humano, que quando não utilizados atrofiam.

É fundamental compreender que para a sua formação são necessários investimentos em recursos econômicos e culturais. Na visão de Bourdieu (1980), a posse de capital social e cultural estão restritos a posse de capital econômico. O autor entende que é necessário deter de determinados capitais, para consequentemente adquirir novas formas de capitais, mas menciona que cada forma de capital possui uma dinâmica diferente. Destaca ainda, que o capital social exige obrigações e regras, que podem ir contra as expectativas dos indivíduos envolvidos nesse contexto, visto que em muitas relações sociais há falta de clareza nas informações (BOURDIEU, 1980).

De acordo com Higgins (2005), o capital social cria círculos virtuosos, que buscam o equilíbrio social, em relações permeadas por cooperação, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo, que são características da comunidade cívica, como Putnam (1996), também já havia mencionado ao explicar sobre a comunidade cívica e como a relação de confiança, normas e sistemas, influenciam no bom desempenho do capital social e na relação de todos os envolvidos.

Fukuyama (2000), tem visões sobre o tema muito próximas do ponto de vista de Putnam, que consideram o capital social uma forma de atuação informal que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos. O autor comenta que o mesmo possui uma função econômica, que incide em promover recursos a serem utilizados pelos indivíduos envolvidos. Salienta que é um fator que contribui para o sucesso dos grupos sociais, além, de promover inovação e adaptação, promove inúmeros benefícios para a sociedade, pois permite que ocorram a junção de diferentes grupos sociais em defesa de seus interesses.

Almeida (2010), em sua obra *O essencial sobre o Capital Social*, comenta sobre o estudo de Robert D. Putnam, onde esse constatou através de sua pesquisa que regiões que possuem maior capital social, apresentam maior grau de desenvolvimento, desde econômico, de infraestruturas e consequentemente houve diminuição no quadro de desigualdade entre os

indivíduos. Ainda aponta, que o inverso ocorre nas regiões que possuem menor capital social, impactando a área da saúde, escolar e consequentemente a desigualdade social se torna mais evidente.

Segundo D'Araujo (2010), o capital social remete às relações entre governo e cidadão, relação essa que deve ser de transparência e boa governança. Mas tem como preceito fazer do cidadão engajado, o tornando um importante componente e participante social. A autora discute que o capital social não é um instrumento auto dirigível, mas sim um instrumento que norteia as relações sociais.

Glaeser et al (2002), mencionam sobre os impactos de sua ação, onde o indivíduo não é o proprietário, mas sim um componente para assim estabelecer as relações sociais e enxergando como a comunidade é capaz de tomar decisões que impactam a vida de todos os atores envolvidos no contexto.

Há exemplos de modelos de capital social, como os dos trabalhadores que aprendem a respeitar as diferenças e identificar pontos em comum com outros trabalhadores e compreenderem a necessidade de estabelecerem ações solidárias, com enfoques em objetivos em comum, entendendo a necessidade de apoio mútuo. Na visão de Marx (1894), essa solidariedade existente no capital social, é resultado de um destino comum e não de fatores ou estímulos na infância. Assim Portes (2000), opina que o altruísmo no capital social não é universal, não é um ponto comum a todos os atores envolvidos, mas é um fator comum quando os indivíduos se encontram dentro dos limites da sua comunidade. Mas Portes ainda enfatiza, que pelo altruísmo não estar presente em todos os indivíduos, há atores envolvidos nesse contexto que podem usufruir das disposições dos demais e acabar se beneficiando da construção de processos.

Na visão de Ferreira e Pessoa (2012), o capital social proporciona mudanças profundas na sociedade a qual foi inserido. São mudanças significativas que podem ser notadas em vários ângulos, como a redução do abandono escolar, melhora no desempenho escolar, maior acessibilidade a oportunidades de empregos, além da inclusão de grupos étnicos e de imigrantes. Nessa perspectiva expõem-se que o capital social está envolto em vários contextos, mas três podem ser considerados básicos, como a fonte de controle social, apoio familiar e fonte de benefícios através de redes de apoio extrafamiliares.

O capital social é produtivo, já que ele torna possível que se alcancem objetivos que não seriam atingidos na sua ausência, como aborda Coleman (p. 302, 1990):

O capital social, não é uma entidade singular, mas uma variedade de diferentes entidades que possuem duas características em comum: consistem em algum aspecto

de uma estrutura social e facilitam algumas ações dos indivíduos que estão no interior desta estrutura.

Em uma abordagem mais contemporânea do tema, a economia moderna enxerga no capital social, um acúmulo de obrigações para com terceiros, onde se é oferecido algum tipo de capital, em troca de um futuro ressarcimento do mesmo no futuro. Nesse preâmbulo é fundamental a compreensão de que as obrigações quanto ao que foi oferecido é algo intangível, não se encaixando em um parâmetro de troca mediada (PORTES, 2000).

Nessa perspectiva Ferreira e Pêssoa (2012), evidenciam a necessidade da estruturação de redes sociais. Capital esse que é um recurso comunitário e composto por redes de relações. Fatores culturais, políticos e sociais, influenciam na construção de redes sociais e consequentemente na aquisição do capital social. Ao compreender a formação e o processo de desenvolvimento, é possível entender de forma mais clara a utilização dos recursos para o desenvolvimento da inclusão social nas comunidades e assim é possível utilizar os capitais de forma mais efetiva para a conquista dos desejos do grupo.

Por sua vez Marteleto e Silva (2004), o capital social deve ser bem diferenciado do capital humano. O capital humano conglomeram as habilidades e conhecimentos dos indivíduos que, em conjunto com outras características pessoais e o esforço, aumentam as possibilidades de produção e conquista do bem-estar pessoal, social e econômico. Parte desse capital está associada ao processo, formal ou informal, de aprendizagem pelo qual todos passam, mas tanto a sua aquisição quanto o seu uso são processos individuais.

Muitos apontam que as variáveis econômicas podem não ser suficientes para produzir o desenvolvimento social de forma justa e sustentável, assim evidenciando a necessidade de redes sociais bem construídas e alicerçadas (HALPERN, 2005).

3.4 A CONSTRUÇÃO DO *HABITUS*: DO COMPETITIVO AO COOPERATIVO

As organizações sociais apresentam características comuns, apesar de incorporadas a um ambiente heterogêneo, sempre ligadas por intermédio de grupos e cadeias. Essas características, na maioria dos casos, são fundamentais para a diferenciação e aceitação, sendo trabalhadas de forma constante e rotineira, buscando a incorporação diária de tarefas.

A observação execução diária das atividades laborais, bem como a hierarquização de funções e processos cria no ambiente organizacional disposições simbólicas que são regentes de todo o sistema hierarquizador e executor do poder.

Para Bourdieu (1996), o poder simbólico se manifesta por todos os ambientes, por ser compreendido como um poder invisível e de difícil percepção, permitindo que as instituições,

estruturas estruturadas estruturantes, possam reproduzir pontos de vista dominantes, denominada por Bourdieu de *doxa*, que nada mais é que [...] um ponto de vista particular, o ponto de vista dos dominantes, que se apresenta e se impõe como ponto de vista universal” (BOURDIEU, 1996, p.120).

A imposição da *doxa* ocorre e se reproduz de maneira naturalizada, sendo legitimada e reconhecida pela sociedade como senso comum. O processo de naturalização do ponto de vista dominante acontece por intermédio da violência simbólica.

A violência simbólica é essa violência que extorpe submissões que sequer são percebidas como tais, apoiando-se em “expectativas coletivas”, sem crenças socialmente inculcadas. Como a teoria da magia, a teoria da violência simbólica apoia-se em uma teoria da crença ou, melhor, em uma teoria da produção da crença, do trabalho de socialização necessário para produzir agentes dotados de esquemas de percepção e de avaliação que lhes farão perceber as injunções inscritas em uma situação, ou em um discurso, e obedecer-lhes (BOURDIEU, 1996, p. 171).

Com isso, a noção de violência simbólica apresenta-se como mecanismo que faz com que os indivíduos aceitem como natural às representações ou coações sociais dominantes, apoiadas ou não pelo exercício da autoridade.

A violência simbólica se institui por intermédio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante (e, portanto, à dominação) quando ele não dispõe, para pensá-la e para se pensar, ou melhor, para pensar sua relação com ele, mais que de instrumentos de conhecimento que ambos têm em comum e que, não sendo mais que a forma incorporada da relação de dominação, fazem esta relação ser vista como natural; ou, em outros termos, quando os esquemas que ele põe em ação para se ver e se avaliar, ou para ver e avaliar os dominantes (elevado/ baixo, masculino/ feminino, branco/ negro etc.), resultam da incorporação de classificações, assim, naturalizadas, de que seu ser social é produto (BOURDIEU, 1999, p. 47).

Em Bourdieu (1999), a violência simbólica é marcada por uma relação implícita de submissão, por consenso ou por força, sem que os dominados reconheçam o aspecto coercitivo do poder, funcionando como uma naturalização das estruturas objetivas. Ainda sobre, Hanks (2008, p. 55), diz que a violência simbólica é uma relação estrutural, não dependendo nem de atos violentos nem de intenções que possam gerá-los. Para Bourdieu:

O próprio do domínio simbólico reside precisamente no fato de pressupor, da parte daquele que o sofre, uma atitude que desafia a alternativa comum da liberdade e da condicionante: as «escolhas» do *habitus* são realizadas, sem consciência nem condicionantes, em virtude de disposições que, apesar de serem indiscutivelmente o resultado de determinismos sociais, se constituíram, também, fora da consciência e da obrigação. A propensão para reduzir a investigação das causas a uma investigação das responsabilidades impede-nos de perceber que a intimidação, violência simbólica que

se ignora como tal (na medida em que pode não implicar nenhum ato de intimidação), só pode exercer-se sobre uma pessoa predisposta (no seu *habitus*) a senti-la, enquanto outros a ignoram (1998, p.33).

Ainda sobre, não menos importante é a capacidade de tornar dispositivos simbólicos como legítimos, pelo uso do poder da violência simbólica:

Tout pouvoir de violence symbolique, i.e. tout pouvoir qui parvient à imposer des significations et à les imposer comme légitimes en dissimulant les rapports de force qui sont au fondement de sa force, ajoute sa force propre, i. e. proprement symbolique, à ces rapports de force (BOURDIEU e PASSERON, 1970, p.18).

Nas organizações sociais, as questões e relações de poder internas são normatizadas e institucionalizadas por normativos e regimentos internos, os quais são amplamente divulgados e socializados entre os componentes.

Essa inculcação e incorporação de dispositivos simbólicos e esquemas de que facilitam o conhecimento prático e seu ajuste as diversas situações conduz o fazer diário ao exercício do *habitus*. O *habitus* pode ser compreendido como uma estrutura estruturada, ele opera, também, como uma estrutura estruturante, na medida em que reproduz aquilo que foi incorporado pelo sujeito (BOURDIEU, 1996), ou ainda, como a constituição de um sistema de disposições inconscientes, fruto da inculcação de estruturas objetivas e que tende a reproduzir práticas ajustadas a estas estruturas (BOURDIEU, 2007).

Sob esse ponto, Bourdieu concebe um sistema teórico, considerando que as condições de participação social dos indivíduos tem base na herança social, ou seja, a acumulação de bens simbólicos estará nas estruturas de pensamento, fazendo parte assim, do *habitus*.

[...] se você não nasceu em uma sociedade de corte, se não tem o *habitus* de um cortesão, se não tem na cabeça as estruturas que estão presentes no jogo, essa querela lhe parecerá fútil, ridícula. Se, ao contrário, você tiver um espírito estruturado de acordo com as estruturas do mundo no qual você está jogando, tudo lhe parecerá evidente e a própria questão de saber se o jogo vale a pena não é nem colocada (BOURDIEU, 1996, p.139).

Assim, o trabalho desafiador deverá ser considerado uma inculcação de um *habitus*, já que o *habitus* é o produto da interiorização de um arbítrio cultural que é capaz de se perpetuar, mesmo com o cessar da ação pedagógica. O objetivo do trabalho é alimentar um *habitus* de acordo com os princípios do arbítrio cultural orientado a reproduzir. Portanto, a educação é importante para a continuidade histórica e social, já que tende a reproduzir os arbítrios culturais pela mediação do *habitus*, conduzindo em uma via de mão dupla, hierarquias sociais em hierarquias escolares.

Com isso, a concepção de espaço social se apresenta, segundo Bourdieu (2004), como uma realidade intangível, na qual organiza as práticas e a atuação dos agentes, possibilitando a criação de classes teóricas homogêneas, nas quais os sujeitos encontram-se agrupados, de acordo com suas similaridades sociais, econômicas, culturais. Desta feita, o espaço social mostra-se composto por diversos campos, das mais diversas naturezas, onde esses campos são dinamizados pelo jogo de forças empreendidas pelos agentes que lutam por fins intimamente ligados a sua hierarquização na estrutura social.

Os espaços sociais são geralmente compostos por indivíduos com características sociais semelhantes ou que, a partir do ingresso naquele espaço, as regras de conduta e do jogo passam a serem pautadas por códigos de conduta e ética. A diversificação de atividades e busca pela migração de espaços hierárquicos econômica e socialmente mais interessantes, fazem deste campo um ambiente de permanente luta, num rodar de cadeiras alucinante.

Assim, torna-se evidente a necessidade da apresentação dos conceitos, segundo Bourdieu, de campo e espaço social.

O espaço social apresenta-se como uma realidade intangível, na qual organiza as práticas e a atuação dos agentes, possibilitando a criação de classes teóricas homogêneas, nas quais os sujeitos encontram-se agrupados, de acordo com as suas similaridades sociais, econômicas, culturais. [...] O campo é uma estrutura social relativamente autônoma, com regras próprias de funcionamento, que só apresentam sentido para aquele contexto (BOURDIEU, 1996).

Para Bourdieu (1983), são três as leis aplicáveis a qualquer campo e perfeitamente visualizadas no mundo organizacional. A primeira, onde sempre existirá em qualquer campo um jogo de lutas, entre o novo que busca conquistar espaços e o dominante ou já existente, que tenta manter o monopólio e afastar a concorrência, tornando os diferentes tipos de capitais verdadeiras armas na luta pela mudança de posições de poder. A segunda, a permanente luta travada pelos jogadores dentro do campo, na tentativa de subverter suas posições dentro do jogo. A terceira e já mais implícita, a cumplicidade objetiva dos que participam do jogo, criando um ar de corporativismo.

Visivelmente, as leis aplicáveis ao campo, conforme Bourdieu interagem com o cotidiano organizacional, que é dinamizado a cada instante pelo mudar de posições de poder, sempre tendo como alvo os diferentes tipos de capital.

No campo, os tipos de capital são frutos de disputas pelos agentes ali inseridos, sendo legitimados socialmente dentro do campo não apenas pelo capital mais tangível ou capital econômico, mas também por outros elementos valorizados socialmente, como o conhecimento

(capital cultural) e relações sociais (capital social). O reconhecimento social dos diversos tipos de capital forma o capital simbólico, que hierarquizará socialmente seus agentes pela distribuição desigual dos capitais.

Desta feita, o capital cultural e o modo como este é transmitido são definidos pelas condições objetivas de cada indivíduo no espaço social, e a cada posição social corresponde um *habitus* produzido por essas condições objetivas. Deriva, então, que para Bourdieu (1979, p.88-93) o capital cultural é um ter que se tornou ser, uma propriedade que se fez corpo e se tornou parte integrante da pessoa: um *habitus*, uma combinação de propriedades variadas.

Já o capital cultural, segundo Bourdieu (1979), pode ser reproduzido basicamente sob três estados, a saber:

- *Estado incorporado*: como um patrimônio adquirido e interiorizado no organismo, que, portanto, exige tempo e submissão a um processo de assimilação (ou cultivo) e interiorização por parte do indivíduo – aprendizagem. Após sua aquisição, o capital cultural passa a ser indissociável do indivíduo. Pode-se apresentar como capital simbólico, valorizando o indivíduo, por exemplo, no mercado matrimonial.
- *Estado objetivado*: como bens de consumo duráveis – livros, instrumentos, máquinas, quadros, discos, esculturas etc. Portanto, é tributário da aquisição de bens materiais e dependente do capital econômico. Para ser ativo, material e simbolicamente, deve ser utilizado, apreciado e estudado.
- *Estado institucionalizado*: como uma forma objetivada, caso de um certificado escolar. Tal certidão de “competência cultural” não necessariamente indica o real acúmulo de capital cultural, e sim o reconhecimento oficial de tal processo. O valor do certificado depende de sua raridade e permite a convertibilidade do capital cultural em capital econômico.

3.5 CAPITAL SOCIAL E COOPERATIVISMO

O Capital Social é um conceito diretamente relacionado ao processo de desenvolvimento de uma localidade. O progresso de uma comunidade, ocorrendo de forma interligada ao crescimento do Capital Social, permite a obtenção da sustentabilidade local de forma efetiva; ressalta-se sobre esse prisma, que quando uma comunidade ganha autonomia, ela passa a ter sustentabilidade própria; sustentabilidade essa que é fator propulsor e determinante para o desenvolvimento local e desenvolvimento do ser humano, que passa a estar

em constante inovação e renovação do desenvolvimento social, econômico, cultural, institucional e político (CARON, 2003).

De acordo com Franco (2000), a comunidade está relacionada intimamente com o processo de sustentabilidade, comunidade essa que passa por um processo que a torna mais complexa, pois a mesma passa a se organizar como uma rede e com um novo modo de regulação.

Diversas variáveis compõem esse processo, como a dinâmica social, econômica e ambiental, que são dependentes da conduta da integração e interdependência delas próprias, baseadas em assuntos institucionais, culturais e espaciais; desse modo as mesmas abrangem as inter-relações e as colocam como essenciais para o cumprimento das ações que levam ao quadro de sustentabilidade local, envolvendo as redes sociais. Outro fator envolto nesse processo é o espaço de análise desse, que acaba limitando os atores sociais em alguns meios e processos de desenvolvimento. Salienta-se que essa delimitação é decorrente dos objetivos e da própria dinâmica local.

As diversas dimensões existentes no desenvolvimento se relacionam com os resultados esperados, que vão de acordo com o desenvolvimento local sustentável, determinado pelo processo de evolução de cada dimensão do relacionamento da comunidade, sua história e seu futuro. Um fato importante a evidenciar sobre essa perspectiva, destaca que a limitação não ocorre de forma singular, mas sim de forma comunitária, impactando a dinâmica local e consequentemente nas situações que envolvam os objetivos, recursos locais e situações de confiança mútua.

De acordo com Franco (2000, p. 14), a confiança promove a cooperação. Quanto mais alto o nível de confiança numa comunidade, maior a expectativa de existir cooperação. É a própria cooperação que suscita a confiança.

Sobre esse prisma, Bialoskorski Neto (2002) comenta que locais em que as cooperativas operam de forma efetiva, existe uma relação positiva entre o valor da produção, níveis de educação e menor desigualdade quanto a posse de terra; as cooperativas são importantes organizações, que geram e distribuem a renda, mas também atuam proporcionando o acúmulo do capital social na agricultura.

Para o desenvolvimento local, se evidencia a instalação de um modelo de mensuração para acompanhar o desenvolvimento endógeno, que pode ser mensurado através de variáveis, como o cooperativismo, onde a variável do número de cooperados existentes em cada região, se relaciona também com a relação estatística entre cooperação e dinâmica local (SOUZA, 2004).

Bialoskorski (2001), desenvolveu um estudo sobre o desenvolvimento do Capital Social no ambiente agropecuário, onde o estudo apontou que localidades com maior grau de renda e desenvolvimento da agricultura, há também maior desenvolvimento do nível educacional entre os produtores rurais, além de um maior número de associados em cooperativas agrícolas e menor número de disputas sobre direitos de domínio de terra.

O autor ainda salienta que nestas regiões há relações contratuais melhor estabelecidas, desse modo o Capital Social e Humano são essenciais para o aumento do valor por unidade de produção agropecuária e fundamentais para o processo de desenvolvimento. Nessa ótica o Capital Humano, inclui a educação e a torna variável essencial no processo de desenvolvimento local e determinante para a organização dos processos produtivos do Capital Social (BIALOSKORSKI, 2001).

Operando em um ambiente estabelecido e formado por redes de cooperados, a pessoa que ingressa o sistema de cooperativa se torna um agente para o desenvolvimento local; o cooperado passa a atuar interagindo com os demais cooperados, estabelecendo relações de confiança, interação, fixação de objetivos em comum e estruturação da rede social, abrangem todo o processo e as relações cooperativistas, referentes ao Capital Social e essenciais para o desenvolvimento local. De forma sucinta, entende-se que as cooperativas contribuem para o desenvolvimento local e com o aumento do Capital Social da comunidade.

3.6 POLÍTICAS PÚBLICAS COM ENFOQUE TERRITORIAL: AVANÇOS, DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Os territórios que são geridos por políticas públicas, principalmente em países em desenvolvimento, como ocorre com o Brasil, na sua grande maioria vêm sendo constituídos em realidades territoriais economicamente deprimidas, com organizações que buscam reduzir a pobreza e as desigualdades regionais, com o intuito de também permitir maior competitividade territorial para seu ingresso em mercados nacionais mais dinâmicos ou até mesmo em mercados internacionais (ORTEGA, 2017).

Dessa forma, o enfoque territorial no Brasil tomou forma nas três últimas décadas, quando a abordagem territorial deixou de focar unicamente no espaço municipal e admitiu novos aspectos, como os espaços intermunicipais (SILVA e TOURINHO, 2017).

Os territórios vistos apenas pelo ângulo municipal, apresentavam baixa dinâmica econômica e social, o Estado, por meio de políticas públicas, induziu os territórios rurais, através da implementação de arranjos sócio produtivos, com enfoque na participação de representantes da sociedade civil, através das redes sociais, os quais teriam inúmeras funções

distintas, desde a gestão, elaboração de projetos e desenvolvimento local (SILVA e TOURINHO, 2017).

Nesses espaços, através do enfoque territorial, os atores sociais envolvidos nos projetos são motivados a construir estratégias de desenvolvimento por meio de projetos eleitos bem elaborados e sustentados por ideais sociais, que viabilizem e permitam a construção de um pacto territorial com vistas ao desenvolvimento endógeno (GIAQUETO, 2010).

Os programas e projetos com enfoque territorial têm como foco prioritário a atenção e cuidado às famílias, seus membros e indivíduos das redes sociais e, nesse aspecto o território se apresenta como base da organização, onde os indivíduos passam a ser classificados pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Nesse âmbito de políticas sociais e territoriais, a gestão compartilhada se demonstra efetiva, mas evidencia a necessidade do cofinanciamento da política territorial, através das três esferas de governo (municipal, estadual e federal), além da colaboração da sociedade civil, que tem um papel essencial na implementação e implantação das políticas territoriais (GIAQUETO, 2010).

Ortega e Cardoso (2002) comentam que a primeira experiência de política pública com enfoque territorial no Brasil ocorreu no âmbito rural, onde em 28 de junho de 1996, através do Decreto nº 1.946, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esse programa tinha como objetivo promover o “desenvolvimento sustentável” dos agricultores familiares, promovendo o aumento de sua capacidade produtiva, contribuindo na geração de empregos e melhorando sua renda. Com o Pronaf, também foram criadas linhas de crédito direto aos agricultores familiares e também a linha de crédito de capacitação, sendo essas novas políticas consideradas como o primeiro ensaio de política pública territorial rural no país.

Sobre o Pronaf, pode-se dizer que o objetivo básico da linha de Infraestrutura e Serviços era:

...eliminar gargalos que estão retardando ou impedindo o desenvolvimento rural em área em que predomine a presença de agricultores familiares. (...) Como exemplos de infraestrutura financiável no âmbito do Pronaf, cita-se: rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas etc. (...) Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária etc. (Brasil, 2000, p. 13).

Seguindo essa ótica, Ortega e Cardoso (2002), comentam que a linha de crédito concedida pelo Pronaf Infraestrutura e Serviços, era considerada um importante fator para o início do processo de implementação das primeiras políticas públicas territoriais e

descentralizadoras, baseadas numa abordagem territorial. Entretanto os autores ressaltam que essa política apresentava restrições e limites para o desenvolvimento local, onde eles discorrem sobre o mesmo:

o Pronaf pode e deve ser pensado como eixo fundamental e estratégico para o desenvolvimento local. Entretanto, cabe perscrutar até que ponto o Pronaf Infraestrutura, pensado enquanto uma política de desenvolvimento local tem efetivamente contribuído para a viabilização de uma concentração de interesses capaz de engendrar um pacto territorial, ou seja, uma capacidade socioterritorial de articulação de interesses diversos em torno de um projeto viável de desenvolvimento local (Ortega e Cardoso, 2002, p. 299).

Do ponto de vista de Berkes (2005), os programas de desenvolvimento territorial podem operar em mais de um nível, além do municipal, onde estarão promovendo o diálogo e interação entre as esferas estadual e federal, interação essa que pode ser promovida por instituições que atuem nestas diferentes escalas.

Os programas de desenvolvimento territorial inclinam-se a focalizar em ações para promover e estimular a economia nos territórios, porém, esses processos ainda não são claros quanto às alternativas existentes para aumentar as possibilidades de renda de uma população, alternativa essa que pode facilitar o acesso a alimentos e produtos de consumo. Nesse ângulo, observa-se que muitos programas com enfoque territorial não abordam as inúmeras possibilidades de melhoria da qualidade de vida num sentido mais amplo, relacionado à cidadania e aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988 (GRANDO, 2014).

A autora ainda menciona que, o enfoque territorial na gestão de políticas públicas pode acrescentar através de suas diretrizes novos elementos que promovam a integração do programa com a realidade territorial local, que acarretam impactos significativos na sua economia, cultura e organização social. Nesse âmbito, os programas atuam em conformidade maior com o contexto local, permitindo maior eficácia e resultados mais impactantes e concretos (GRANDO, 2014).

Nesse sentido, a implementação de políticas públicas com enfoque territorial tem o intuito de implementar os programas governamentais, utilizando-os como uma estratégia para aliviar as responsabilidades do Estado para com as questões sociais e, dessa forma, ocorre o fortalecimento do poder privado e consequentemente da sociedade civil em aspectos econômicos e políticos. Com a integração global junto as políticas territoriais, esse pode ser considerado um fator essencial para o sucesso da comunicação e fortalecimento dos movimentos sociais e da sociedade civil em um todo (BECKER, 2009).

Segundo a autora, o conceito de gestão territorial é visto pelo poder público com uma estratégia no apoio do planejamento para a parceria público-privada. As múltiplas territorialidades, possuem em seu contexto diversas dimensões de poder, expressadas através de uma nova estrutura de relações político-sociais (BECKER, 2009).

Entre as propostas territoriais há a constante busca de transpor a dimensão econômica e produtiva da agricultura familiar, para envolver as esferas social, ambiental e cultural, que compõem a concepção de território utilizada pelo poder público federal, como elementos essenciais ao desenvolvimento sustentável (ECHEVERRI, 2010).

O autor evidencia que os programas de origem governamental buscam formas de inovação e diversificação dos recursos locais para gerar renda, trabalho e a participação das redes sociais nas estruturas de poder e na construção ou renovação de instituições. Ressalta que essas são características que permitem a ampliação das formas de negociação de estratégias para o desenvolvimento e de gestão dos recursos territoriais (ECHEVERRI, 2009).

Ortega (2017), comenta sobre as inúmeras políticas públicas que foram implementadas, destacando a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e em 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que ficaram sob a coordenação da Casa Civil.

O PRONAT envolve a gestão territorial, relacionando-se com o envolvimento da sociedade e utilizando-se do termo gestão social como uma das estratégias para alcançar e promover o desenvolvimento territorial de forma sustentável. De acordo com o programa a gestão social foi tomada como diretriz central para articular políticas públicas e iniciativas voltadas para a promoção dos territórios rurais (SDT/MDA, 2010, p. 40).

O programa da SDT já tem o foco e prioriza o campo social, considerando essa área a principal forma de administrar e gerir o espaço, promovendo e incentivando a parceria e participação da sociedade civil e criando um elo entre a sociedade e o poder público. Um fator importante a ser abordado, se refere a questão de as políticas públicas não possuírem em suas diretrizes mecanismos concretos para avaliar a necessidade e eficácia de novas alianças e parcerias, ou avaliar se as estruturas sociais já existentes são eficazes e estão adequadas a realidade e ao contexto social existente (SILVA e SILVA, 2016).

Para Coelho (2008), indicadores como caos social e miséria, refletida nos indicadores de renda, saúde, educação e desenvolvimento social, são reflexos do sucesso ou insucesso dos programas governamentais para o desenvolvimento territorial, programas esses que estão baseados na necessidade de delimitar e definir os territórios que serão usados para sua gestão.

Na esfera municipal, com a definição territorial e social, podem se concretizar e implementar a integração e a ação intersetorial. Essa interação pode ser construída através de um processo dinâmico entre os sujeitos, permitindo a integração de instituições sociais e de suas práticas, junto as redes sociais (GIAQUETO, 2010).

Nessa temática, Ortega (2017) expõe as principais dificuldades na implementação de políticas territoriais, destacando a falta de articulação entre as esfera estadual, federal e municipal, a falta de integração entre sociedade e política, que acabam impactando negativamente a distribuição dos poucos recursos que são encaminhados ao município, evidenciando a falta de infraestrutura e falha na execução de projetos com viés agropecuário e consequentemente a não integração dos sujeitos sociais aos projetos, fatos esses que ocorrem principalmente em municípios com perfil rural.

Atualmente vislumbramos o Estado em um contexto capitalista e na constante busca por desenvolvimento em todas as esferas. Nesse ponto evidencia-se que o Estado concentra suas ações no território a partir de investimentos em megaprojetos, políticas de investimentos em infraestrutura, planejamento e execução de obras, mas todos com caráter concentrador, além de não atenderem as reais necessidades dos contextos sociais do território ao qual estão sendo colocados em prática. A dominação do território pelo poder público, mascara a expropriação e a desterração que é imposta aos povos, que tradicionalmente habitaram o espaço-lugar e fizeram de um determinado espaço o seu território (SILVA e SILVA, 2016).

3.7 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SETORIAIS E TERRITORIAIS

No Brasil, historicamente houve predominância de formas e padrões centralizadores de organização do Estado e das relações territoriais, municipais ou regionais.

Nesse viés, observa-se como o contexto político nacional influenciou e tem influenciado os processos de centralização do poder territorial e como tem se expressado, através de processos de centralização do poder e dos recursos que consequentemente impactam as decisões e o processo de descentralização (GRANDO, 2014).

O Estado, ao longo do seu processo de expansão, tornou-se o grande articulador nas relações territoriais e dos processos de acumulação, através de uma série de ações diretas e de relações de clientelismo com as sociedades locais, setores oligárquicos e populares, em momentos diferentes. Atualmente existe uma tendência do processo de descentralização, que busca e permite a ampliação da autonomia e da democracia local.

Seguindo essa visão, Rocha (2014) elucida como a centralização territorial pelo governo no período de 1964 a 1985 e a Ditadura Militar interromperam o processo de criação de novos municípios, evidenciando um processo centralizador por parte governamental.

A partir da década de 1980, com as alterações nas estruturas políticas e institucionais brasileiras, permitiram profundas mudanças na centralização territorial e na administração dos territórios brasileiros. Sobre essas mudanças, Rocha (2014) comenta que a descentralização territorial se constitui em um dos processos mais marcantes, principalmente ao abordarmos o fato da valorização dos municípios, além da gestão dos espaços territoriais brasileiros.

Essa centralização territorial por parte do Estado, ao longo dos anos foi sendo questionada e paralelamente ao processo de democratização que se consolidou no final da década de 1980, aliado a fatores como crise econômica, o Estado gradativamente foi perdendo a centralização do Estado territorial.

A descentralização territorial, foi considerada uma estratégia para estruturar e colocar em prática novas políticas públicas, estratégia essa que é considerada um mecanismo inovador que permite a entrada de novos atores sociais a esse novo cenário dos territórios e, nessa visão Buarque (1999) comenta:

A descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais os municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala (Buarque, 1999, p. 16).

Para Silva (2012), a descentralização das políticas públicas territorialistas e o redirecionamento da intervenção do Estado permitiu ações que deixam de aspectos ao planejamento e abordagem territorial, estratégia essa que já foi implementada em vários países europeus.

Na década de 1990, mais especificamente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorreu uma grande reestruturação nas ações estatais, com a incorporação da abordagem do desenvolvimento territorial como subsídio para a implantação de programas governamentais, como a criação e implementação do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) na modalidade Infraestrutura e Serviços Municipais (LOTTA e FAVARETO, 2013).

Posteriormente em 2003, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o desenvolvimento territorial foi incorporado a políticas públicas, mas com enfoque no desenvolvimento rural, de certo modo remetendo as políticas territorialistas a centralização por

parte do governo, mas ao mesmo tempo permitindo maior acesso aos atores sociais, que se viam englobados nesses novos programas (HESPANHOL R., 2010).

Do ponto de vista de Oliveira (2002), essas políticas implementadas pelo governo, propiciam maior descentralização por parte do estado e são baseadas em modelos europeus, como o programa LEADER (Ligações entre ações do desenvolvimento da economia rural), ações essas que buscam o desenvolvimento rural em vários âmbitos, propiciando a inclusão de locais e regiões que outrora não seriam beneficiados com políticas públicas, mas permitem acima de tudo a inclusão de redes sociais, visto que essas políticas beneficiam comunidade rurais.

A descentralização pode adotar duas formas: descentralização territorial e descentralização de serviços. A descentralização territorial, consiste em incluir grupos sociais que correspondam a partes do território do país, visto que a coletividade é considerada a base territorial primordial. A descentralização de serviços, trata a diversidade de competências, incluindo demais indivíduos capacitados e fora da esfera política. A descentralização de modo geral, aborda inúmeros aspectos e quando abordada do âmbito territorial, a descentralização é fundamental para o conjunto de habitantes, componentes das redes sociais, que compõem o espaço territorial, principalmente no sentido sociológico (SILVA e TOURINHO, 2017).

Segundo Fernandes (2009), a descentralização territorial contrapõe a descentralização de serviços, tendo em vista que a descentralização dos serviços propicia a inclusão da pessoa jurídica, como um hospital, uma câmara de comércio, uma universidade e outros. Quando ocorre a descentralização dos serviços, há restrição na coletividade da base territorial.

Em alguns aspectos, a descentralização territorial intergovernamental pode impactar as redes parceiras e projetos propostos, enfatizando que o processo de descentralização ainda possui fortes vínculos políticos, que quando não são bem executados e avaliados, contribuem para a restrição dos direitos sociais de determinados grupos, partindo do ponto que a mesma pode favorecer determinados setores e agir com seletividade, não realizando a ideal cobertura social que é proposta em diversos projetos do governo ao abordarem as políticas sociais descentralizadoras territoriais (FREITAS, 2015).

De acordo com Grando (2014), a descentralização, portanto, ressurge atualmente em um novo cenário de fenômenos territoriais e passando a ser valorizada, esse novo processo de descentralização territorial que se baseia no histórico da diferenciação das economias territoriais, observando projetos que não obtiveram sucesso e analisando um novo planejamento regional territorial com focos em planejamento regional, que não permita um processo de urbanização descontrolado.

A autora evidencia, que nesse novo contexto do processo de descentralização territorial, como consequência pode ocorrer um aumento crescente da pobreza urbana, principalmente nas grandes cidades, onde a população requer uma maior demanda de sistemas produtivos e de consumo. Nesse ângulo, observa-se um dos problemas centrais do desenvolvimento e da consolidação da democracia no país (GRANDO, 2014).

Corroborando o ponto de vista de Grando, Freitas (2015) comenta e expõe que essa dinâmica na descentralização e sua consequente interação com redes políticas são realizadas por distintos atores sociais e ideologizadas por também distintos atores territoriais e, ao considerarmos o Estado, observamos que ele age como descentralizador para recentralizar. Esse método político se utiliza da justificativa da descentralização como instrumento para a democratização.

Freitas (2015), acentua que o principal desafio dos movimentos regionais ou urbano-municipais nos processos de descentralização, busca a transformação de agentes sociais e do Estado, tendo como objetivo um processo de modernização ao mesmo tempo descentralizador. Os limites nesse processo, são consequência da limitação de espaço e pela capacidade de produzir ações políticas negociadas e de recriar os marcos institucionais, de modo que possam impactar positivamente o desenvolvimento territorial.

Neste ressurgimento do processo de descentralização territorial, há uma série de acontecimentos políticos provenientes do próprio processo de democratização. Há inúmeros fatores que interferem no processo de descentralização territorial, como: a crise fiscal, a política recessiva, as eleições federais, estaduais e municipais, o surgimento e fortalecimento de acordos e pactos regionais (FREITAS, 2015).

Para o sucesso do processo de descentralização, é necessário que o mesmo esteja embasado e seja impulsionado por atores territoriais, que possam promover um espaço público negociado sócio politicamente e igualitário, com o objetivo de implementar o desenvolvimento local, que com certeza incidiria positivamente no controle social dos setores estatais e privados, nas diferentes instâncias territoriais.

O processo de descentralização territorial, tem se mostrado uma tendência global, mas que é idealizado e realizado de formas diferentes em cada local e país. Várias reformas administrativas, tem como objetivos processos de centralidade e de descentralização, tem ocorrido em inúmeros países. A descentralização surge como uma mudança nas relações intergovernamentais e tem se mostrado peça fundamental para a transferência de recursos entre entes federados e as ações e organizações sociais (TEISSERENC, 2009).

Analisando as mudanças sociais e econômicas em diversos estados e municípios, se observa a demanda pela democratização municipal ou regional, promovendo formas atuais de organização territorial. Nessa perspectiva, o movimento de descentralização se constitui como um fator essencial na configuração da nova ordem estatal no país, se utilizando da necessidade que para alcançar maior eficácia política e econômica, o novo Estado precisa ser mais legítimo desde o nível local, integrando as redes sociais e um processo de territorialismo eficaz (SILVA e TOURINHO, 2017).

Como exemplo, Scardua e Bursztyn (2003) comenta que o setor de habitação que antes era centralizado, passa a ser uma iniciativa dos governos estaduais e municipais, que sofrem de descontinuidade e assumem diversas formas no território nacional, como a descentralização desse processo, com o incremento de novos atores.

Nessa temática, Kliksberg (2000, p.21), foca em sua análise os traços característicos do processo que vem marcando o debate sobre políticas públicas no contexto da América Latina e que tem encontrado espaço de reflexão na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que expõe:

a descentralização oferece teoricamente vantagens derivadas de uma provisão de serviços locais que fomentam uma maior responsabilidade e um melhor controle por parte dos usuários e das respectivas comunidades e que podem traduzir-se em uma gestão social melhor. Em vista das disparidades das entradas e disponibilidade de capital humano no interior dos países da região [América Latina], esse repasse de responsabilidade social, pode ter um sério impacto em termos de equidade territorial.

Na área da gestão ambiental, a descentralização tem sido uma meta perseguida nas últimas décadas do século XX pelo governo federal, porém, os resultados obtidos evidenciaram a existência de diversos modelos na tratativa do processo de descentralização do espaço territorial brasileiro pelo governo federal, observando as diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais, que surgem como fator para explicar os diferentes sucessos e insucessos verificados pelos modelos existentes e postos em prática por algumas unidades da federação, tendo como exemplo alguns estados como, Bahia, Rio Grande do Sul e Pernambuco (SCARDUA e BURSZTYN, 2003).

A descentralização e a territorialização devem ser considerados pré-requisitos fundamentais para o desenvolvimento de ações integradas com as demais políticas sociais, com o intuito de promover impactos positivos na qualidade de vida dos cidadãos.

Ao tratarmos da descentralização, é essencial analisar o contexto de intersetorialidade, por sua vez, proposta pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), requer:

[...] mais do que a articulação ou a comunicação entre os diversos setores sociais, tais como saúde, educação, habitação, emprego e renda, saneamento e urbanização, por exemplo. Ela aponta para uma visão integrada do problema da exclusão, em uma perspectiva que situa a pobreza como um problema coletivo, algo que diz respeito ao conjunto da sociedade e que deve ser coletivamente enfrentado. (BRONZO; VEIGA, 2007, p. 11).

É necessário entender que independente do pouco espaço disponível para o reconhecimento da necessidade da descentralização territorial, é necessário vinculá-la à modernização do Estado e à democratização nas condições atuais do país. Se faz necessário a busca constante por processos que promovam a descentralização de forma justa e igualitária, levando em conta todos os problemas e dilemas que devem ser superados para propiciar melhores condições a sociedade em geral e principalmente aos atores sociais que serão envolvidos no processo de descentralização territorial.

Nessa visão, Freitas (2015) comenta que a descentralização representa não só uma orientação político administrativa, mas também é um processo de mudança qualitativa na dinâmica de gestão política, social, cultural e territorial, que envolve, compreendendo o desafio que consiste em estabelecer novas regras de convivência entre as instâncias de poder e a população em geral.

3.8 GESTÃO DO CONHECIMENTO E A IMPORTÂNCIA DO USO DO CAPITAL SOCIAL

Como o mais importante insumo do processo de tomada de decisão nas organizações, a informação, tanto internas quanto externas, de produção próprias ou adaptadas, deverão ser gerenciadas de forma a garantir sua utilização como ferramenta de diferenciação organizacional.

Para tanto, a gestão da informação envolve a gestão não só de processos, mas também de sistemas e conteúdos diversos, mapeando as necessidades de produção de informações, bem como coleta e uso dessas.

Para que a gestão da informação seja eficaz é necessário que se estabeleça um conjunto de políticas coerentes que possibilitem o fornecimento de informações relevantes, com a qualidade suficiente, precisa, transmitida para o local certo, no tempo correto, com um custo apropriado e facilidades de acesso por parte dos utilizadores (REIS, 2005, p.98).

A gestão da informação é parte integrante de um processo mais global de gestão do conhecimento, intimamente interligadas e com visão estratégica voltada a contribuir com padronização e estruturação das informações, para a tomada de decisão mais acertada.

Bourdieu (1985), trata o tema capital social como a soma dos recursos decorrentes da existência de uma rede de relações e de reconhecimento mútuo institucionalizada. Os recursos são utilizados pelas pessoas em uma estratégia, que propicie o progresso dentro da hierarquia social e este sendo resultante da interação entre o indivíduo e a estrutura social.

Ao abordar a gestão do conhecimento e sua relação com o capital social, evidencia-se que a troca de conhecimento entre os indivíduos é um componente intangível dentro do capital social e que propicia inúmeros benefícios a todos os envolvidos (SILVA e FERREIRA, 2007).

Ghoshal (1998), comenta como as normas e a reciprocidade dentro do ambiente de capital social e das redes sociais, estabelece uma relação de confiança mútua e permite a troca de conhecimentos, agregando valores a todos os indivíduos dentro dessa rede. Evidencia ainda que a troca de conhecimentos e a relação de confiança, são elementos que remetem às atitudes, motivações e percepção de valor que os indivíduos possuem a respeito do compartilhamento de conhecimento.

Para a gestão do conhecimento, é necessário além do capital social o capital humano, que é fundamental para que assim o indivíduo tenha acesso a uma ampla rede de informações e conhecimentos, que proporcionaram ganhos em seus recursos, ampliação das redes de relações (SILVA e FERREIRA, 2007).

Conforme Tsai e Ghoshal (1998), a confiança, como elemento da dimensão relacional, implica na expectativa de um indivíduo poder se relacionar com outro, sem medo de um comportamento oportunista, propiciando uma maior segurança para o compartilhamento de conhecimentos.

O capital social quando bem estabelecido dentro das redes sociais, permite entre os indivíduos a disseminação e compartilhamento do conhecimento, utilizando como base a confiança, que é vista como uma forma de mobilizar o capital humano e social (CHOW e CHAN, 2008). Esse mix de confiança e cooperação paira sobre uma situação favorável a resultados coletivos promissores.

De acordo com Ferreira e Pêsoa (2012), dentro das redes sociais, há um fluxo constante onde as informações e conhecimentos são disseminados, mas sempre circulando por caminhos e laços já existentes entre os membros da comunidade, membros esses que de modo geral tem características em comum, como visões culturais, políticas, que os colocam no mesmo ângulo e na mesma perspectiva na busca pelo conhecimento dentro do capital social. Ao mencionarmos a gestão do conhecimento, uma de suas características é a não distinção entre os indivíduos participativos ou não dentro do capital social, o conhecimento é um bem intangível, que está

disponível ao alcance de todos os indivíduos dentro do contexto social, sem distinguir seus pontos de vista e redes sociais as quais pertencem.

Para o desenvolvimento e engajamento da população no âmbito do capital social, é fundamental a gestão do conhecimento, que ele seja um componente disponível a todos, viabilizando contextos socioculturais que permitam a propagação de conhecimentos e informações, que possam proporcionar novas percepções, pensamentos e atitudes na vida e cotidiano dos atores envolvidos (MENEGASSO e CARELLI, 2004).

A criatividade e o aprendizado são essenciais para o nascimento de novas ideias, mas são os contatos com diferentes grupos sociais, que permitem aos atores em ação a obtenção de informações e conhecimentos novos. Os indivíduos envolvidos nessa rede não devem ser considerados apenas um canal de informação, mas é fundamental que sejam considerados sujeitos capazes de gerar novos conhecimentos e agregar valores a vida dos indivíduos envolvidos (SILVA e FERREIRA, 2007).

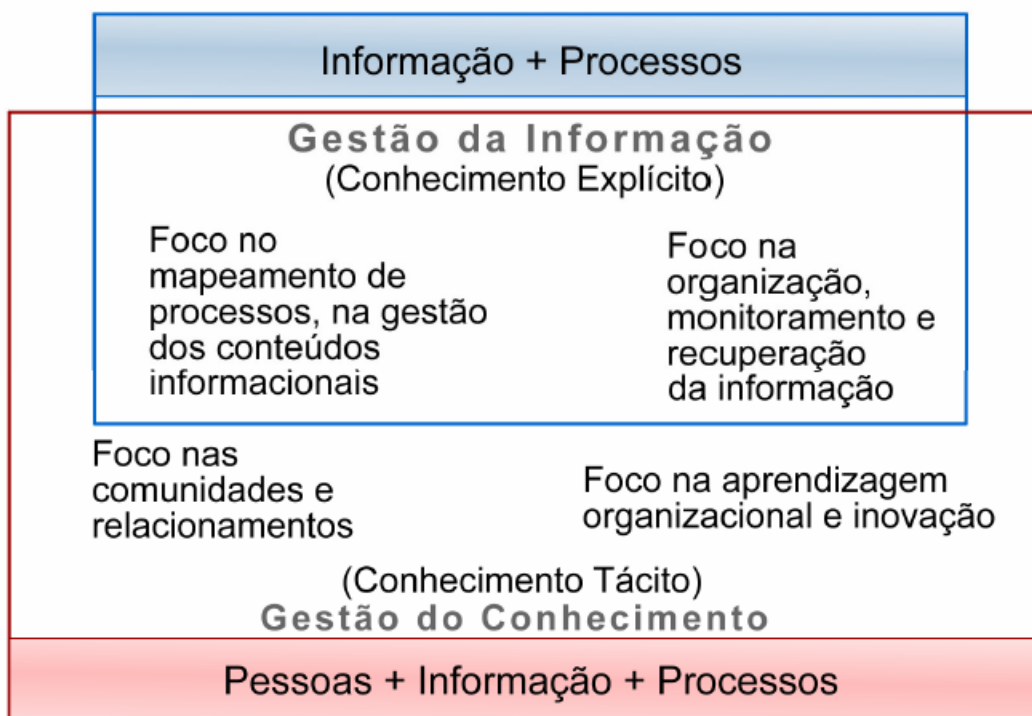
Conforme Tsai e Ghoshal (1998), a visão compartilhada de conhecimentos incorpora os objetivos coletivos e as aspirações dos membros de uma organização social, de forma que quando os membros da organização têm as mesmas percepções sobre como interagir com o outro, eles permitem maior facilidade no processo de aquisição de novos conhecimentos e permitem ter mais oportunidades para compartilhar os conhecimentos, além de compreenderem o valor potencial do conhecimento compartilhado.

Compartilhando desta reflexão, Chow e Chan (2008) consideram que a dimensão cognitiva do capital social causa a compreensão mútua e permite troca de conhecimentos e vivências, que conseqüentemente são fatores importantes na mobilização de recursos, de forma que esta convergência entre os indivíduos ou identificação com o grupo torne mais adequada à mobilização do capital humano.

Desse modo, nota-se como os indivíduos que estão conectados a redes sociais e integrados com o capital social, enxergam e compreendem a importância da aquisição de novos conhecimentos e principalmente da seriedade da criação de redes que permitam gerenciar e disseminar o conhecimento entre todos os componentes do capital social.

No quadro abaixo, a relação entre processos e pessoas, bem como a necessidade da transformação da informação em conhecimento se explicita por meio dos conhecimentos tácito e explícito e suas relações com foco nos diversos processos organizacionais.

FIGURA 4 - Matriz da Gestão da Informação e Conhecimento



Fonte: Adaptado de Nonaka e Takeuchi (1997).

Para Alvarenga Neto (2005), a gestão da informação deve ser vista como o ponto de partida para qualquer iniciativa relativa à gestão do conhecimento. No entanto, ela não tem a preocupação com a criação, uso e compartilhamento de conhecimentos, o que faz a gestão do conhecimento ir muito além da gestão da informação. Mas, para tanto, precisam transformar seus dados em informação e depois em inteligência ou conhecimento, conforme processo a seguir:

DADO: reflete as operações diárias da organização; são “brutos”. Pode ter significados distintos, dependendo do contexto no qual a palavra é utilizada. De forma mais ampla, podemos definir como um conjunto de fatos distintos e objetivos, relativos a eventos (DAVENPORT e PRUSAK, 1998, p. 2).

INFORMAÇÃO: são os dados processados e consolidados. É uma mensagem com dados que fazem diferença, podendo ser audível ou visível, e onde existe um emissor e um receptor. É o insumo mais importante da produção humana. São dados interpretados, dotados de relevância e propósito (DRUCKER, 1999, p.32).

INTELIGÊNCIA OU CONHECIMENTO: entendimento dos dados processados. Segundo Davenport e Prusak (1998, p. 6), o conhecimento pode ser comparado a um sistema vivo, que cresce e se modifica à medida que interage com o meio ambiente. Os valores e as crenças integram o conhecimento, pois determinam, em grande parte, o que o conhecedor vê, absorve e conclui a partir das suas observações.

O conceito de Gestão do Conhecimento surgiu no início da década de 1990 e, segundo Sveiby (1998, p. 3), “a Gestão do Conhecimento não é mais uma moda de eficiência operacional. Faz parte da estratégia empresarial”.

Atualmente, em um mercado competitivo, as empresas buscam a todo tempo, maneiras de sobreviver a este cenário mercadológico como também de se diferenciar em seus serviços e/ou produtos oferecidos. Passam então, a articular novas propostas de gestão, dentre elas a gestão do conhecimento e a gestão da informação. O conceito de gestão de conhecimento e de gestão da informação é visto sob diferentes óticas, como podemos observar nas colocações dos mais renomados autores, seguindo abaixo alguns deles:

A gestão do conhecimento pode ser vista como uma série de ações gerenciais constantes e sistemáticas que facilitam os processos de criação, registro e compartilhamento do conhecimento nas organizações (DAVENPORT, 1998, p.32).

A gestão do conhecimento deve ser entendida como gestão da organização na era do conhecimento. Na concepção do autor, as empresas não gerenciam o conhecimento; este se encontra incorporado em cada pessoa e na fronteira periférica existente entre as mentes de várias pessoas que atuam dentro de uma mesma organização. O que as empresas fazem é gerenciar as condições ambientais necessárias à criação e troca de conhecimento novo, favorecendo o processo de inovação, necessário à sua sustentabilidade (ALVARENGA NETO, 2005, p.27).

O conhecimento não deve ser disciplinado (ALBRECHT, 2004, p.14).

A gestão do conhecimento não é tratada apenas no âmbito de organizações privadas, sendo normatizada e amplamente divulgada pelo poder público como prioridade estratégica de gestão com foco na cooperatividade dos entes sociais e públicos, como segue pelo governo eletrônico:

(...) um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, que governam as ações de criação, captação, armazenamento, tratamento, disseminação e utilização de conhecimentos, com o propósito de atingir objetivos institucionais. Portanto, a Gestão do Conhecimento, entendida como gestão pública do conhecimento, torna-se instrumento estratégico fundamental para o desenvolvimento da nação brasileira, em particular para a criação de novo perfil da função pública baseada em pressupostos éticos, com vistas à produção compartilhada e colaborativa da informação e do conhecimento, bem como a distinção clara entre o interesse público e interesse individual (BRASIL, 2004, p.7).

Entretanto, para que a gestão do conhecimento seja considerada um marco estratégico, torna-se necessário investir na geração e disseminação do conhecimento por meio de pesquisas, estudos, artigos, palestras e aulas, que tornam uma instituição reconhecida como geradora de

conhecimento próprio. Dessa maneira, a instituição estaria trabalhando de forma proativa, dinâmica e engajada ao objetivo.

De acordo com Carvalho e Tavares (2001, p. 62), para implementar um estado de gestão do conhecimento uma organização precisa:

1. Saber identificar e disseminar o conhecimento já existente, o seu capital intelectual;
2. Saber utilizar esse conhecimento já existente, aplicando-o com eficácia em seu negócio;
3. Saber estimular a produção de novos conhecimentos;
4. Saber identificar o momento em que os novos conhecimentos são produzidos;
5. Saber utilizar o novo conhecimento, direcionando-o para o seu negócio, tornando-o essencial para o mesmo.

Nesse sentido, vale ressaltar a importância do *benchmarking* (busca das melhores práticas) em instituições que já têm a excelência da gestão do conhecimento, considerando que as informações levantadas poderão vir a ser excelentes instrumentos de comparação, além de efervescente fonte de novas ideias. Outra ferramenta valiosa é as reuniões de *brainstorming* ou tempestade de ideias, como forma de absorver as contribuições dos colaboradores.

3.8.1 Ciclo do Sistema de Gestão do Conhecimento

De acordo com Turban (2007, p. 110), “o ciclo do Sistema de Gestão do Conhecimento é composto por seis etapas, tornando-se cíclico e refinando o conhecimento ao longo do tempo, não sendo programado assim, para acabar, mas para atualização do conhecimento e ajustado ao ambiente”. Diante disso, podemos classificar, segundo Turban (2007, p. 111), as seguintes fases do ciclo:

1. Criar o conhecimento: O conhecimento é criado de conforme as pessoas determinam novas maneiras de se fazer as coisas ou desenvolvem know-how, às vezes acrescentando conhecimento externo;
2. Coletar o conhecimento: O novo conhecimento precisa ser identificado como valioso e ser representado de maneira lógica;
3. Refinar o conhecimento: O novo conhecimento precisa ser colocado no contexto para que seja acionável. É aqui que as qualidades tácitas precisam ser coletadas juntamente com os fatos explícitos;
4. Armazenar o conhecimento: O conhecimento útil precisa, então, ser armazenado em um formato apropriado em um depósito de conhecimento para que as outras pessoas na organização possam acessá-lo;
5. Gerenciar o conhecimento: Assim como uma biblioteca, o conhecimento precisa ser atualizado. Precisa ser revisto regularmente para assegurar que esteja relevante e correto;
6. Disseminar o conhecimento: O conhecimento precisa se tornar disponível em um formato útil para qualquer pessoa na organização que precise dele, em qualquer lugar e a qualquer hora.

3.8.2 Tipos de Conhecimento

No tocante ao conhecimento humano, baseado na literatura específica, destacam-se em dois tipos: conhecimento tácito e conhecimento explícito. Conhecimento explícito é o que pode ser articulado na linguagem formal, inclusive em afirmações gramaticais, expressões matemáticas, especificações, manuais etc., facilmente transmitido, sistematizado e comunicado. Ele pode ser transmitido formal e facilmente entre os indivíduos. Esse foi o modo dominante de conhecimento na tradição filosófica ocidental.

O conhecimento tácito é difícil de ser articulado na linguagem formal, é um tipo de conhecimento mais relevante e é formado durante a vida do indivíduo, por suas experiências. É o conhecimento pessoal incorporado à experiência individual e envolve fatores intangíveis como, por exemplo, crenças pessoais, perspectivas, sistema de valor, *insights*, intuições, emoções, habilidades e é considerado como uma fonte importante de competitividade entre as organizações. Só pode ser avaliado por meio da ação.

Segundo Nonaka & Takeuchi (1997, p. 79):

Para se tornar uma “empresa que gera conhecimento” (*knowledge creating company*) a organização deve completar uma “espiral do conhecimento”, espiral esta que vai de tácito para tácito, de explícito a explícito, de tácito a explícito, e finalmente, de explícito a tácito. A espiral começa novamente depois de ter sido completada, porém em patamares cada vez mais elevados, ampliando assim a aplicação do conhecimento em outras áreas da organização.

O esquema a seguir mostra processo de transformação do conhecimento tácito em explícito, bem como a conversão do ambiente de competição em cooperação.

FIGURA 5: Matriz da Gestão do Conhecimento



Fonte: Nonaka e Takeuchi (1997).

Com isso, verifica-se que a Gestão do Conhecimento é, portanto, o processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos que são estratégicos na vida de uma organização. É a administração dos ativos de conhecimento das organizações. Permite à organização saber o que ela sabe.

Para desenvolver os sistemas de conhecimento é necessário ter foco externo (*benchmarking* da concorrência), tecnologias facilitadoras (*groupware*), gestão de performance (mensuração, recomendação, recompensas para equipes, obrigações contratuais) e gestão de pessoas (equipes virtuais, comunidade de prática, coordenadores de conhecimento, busca do perfil do disseminador do conhecimento).

Há quatro décadas, Drucker (1999) já alertava para o fato de que o trabalho se tornava cada vez mais baseado no conhecimento, ao dizer que “somente a organização pode oferecer a continuidade básica de que os trabalhadores do conhecimento precisam para ser eficazes. Apenas a organização pode transformar o conhecimento especializado do trabalhador do conhecimento em desempenho” (p. 40).

Além disso, um dos principais problemas na gestão do conhecimento é a tendência das pessoas de reter seus conhecimentos. Mesmo as que não o fazem intencionalmente podem simplesmente não estar motivadas a mostrar o que sabem. Para que a gestão do conhecimento produza efeitos práticos nas empresas, deve estar plenamente ancorada pelas decisões e compromissos da alta administração a respeito das iniciativas necessárias em termos de desenvolvimento estratégico e organizacional, investimento em infraestrutura tecnológica e cultura organizacional, que celebre o trabalho em conjunto e o compartilhamento.

3.8.3 Práticas de Gestão do Conhecimento

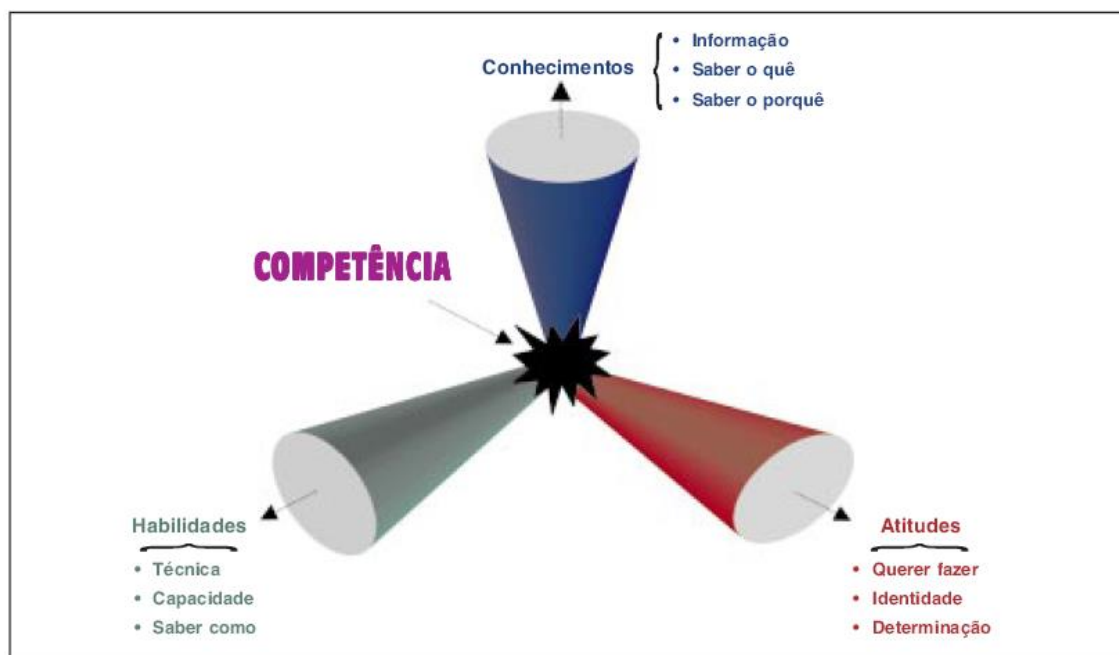
A gestão do conhecimento é um processo que necessita de corporativismo, sempre focando as ações e objetivos na estratégia organizacional e envolver todas as práticas de gestão do conhecimento de forma integrada. Consideradas as principais práticas de gestão do conhecimento, a Gestão por Competências e a Gestão do Capital Intelectual atuam conjuntamente para a obtenção de resultados organizacionais mais sólidos.

3.8.3.1 Gestão por Competências

Para definir o que é Gestão por Competências é necessário conhecer primeiramente a definição de Gestão e de Competência. Gestão é o ato de gerir, administrar, organizar, planejar e liderar um projeto, pessoas de uma equipe ou uma organização. Prahalad e Hamel (1990) tratam do conceito no nível organizacional, referindo-se à competência como um conjunto de conhecimentos, habilidades, tecnologias, sistemas físicos e gerenciais inerentes a uma organização. Assim, competências essenciais organizacionais são aquelas que conferem vantagem competitiva, geram valor distintivo percebido pelos clientes e são difíceis de serem imitadas pela concorrência.

A definição de Competência está baseada numa tríade conhecida como CHA, que são os conhecimentos, as habilidades e as atitudes que uma pessoa possui. O conhecimento tem relação com a formação acadêmica, o conhecimento teórico. A habilidade está ligada ao prático, a vivência e ao domínio do conhecimento. Já a atitude representa as emoções, os valores e sentimentos das pessoas, isto é, o comportamento humano. Vejamos a seguir a esquematização desse processo por meio da figura abaixo:

FIGURA 6: Matriz da Competência



Fonte: Durant (2000)

Existem diversos modelos eficientes de Gestão que podem ser aplicados às variadas áreas do conhecimento. Mas quando se fala de Gestão de Pessoas o leque de opções de modelos eficientes se restringe. Gerenciar pessoas não é uma tarefa trivial.

Com o passar dos anos, as empresas estão entendendo que somente a avaliação técnica de uma pessoa, baseado nos conhecimentos e habilidades que possui, não é suficiente para dizer se ela será um profissional que atende a todas as exigências de um determinado cargo. Notou-se a importância de se conhecer o perfil comportamental, isto é, as atitudes, completando o CHA. Da necessidade de se gerir esse CHA, foram desenvolvidas metodologias, ou seja, ferramentas capazes de fazer a Gestão de Pessoas com foco em Competências. Esse conjunto de ferramentas capazes de promover o contínuo aperfeiçoamento dos Conhecimentos, Habilidades e Atitudes de cada colaborador das empresas é chamado de Gestão por Competências.

Os subsistemas da Gestão por Competências são: Mapeamento do Perfil de Competências Organizacionais, Mapeamento e Mensuração por Competências de Cargos e Funções, Seleção por Competências, Avaliação por Competências, Plano de Desenvolvimento por Competências, Avaliação de Eficácia das Competências a serem desenvolvidas e Remuneração por Competências.

Muitas metodologias foram criadas por diversos autores para realizar a Gestão por Competências, mas poucas realmente funcionam. Poucas instrumentalizam o RH e os Gestores das empresas para fazer Gestão e Desenvolvimento de Pessoas com foco, critério e principalmente, sem subjetividade.

3.8.3.2 Capital Intelectual

Capital Intelectual é a soma do conhecimento de todos em uma organização, o que lhe proporciona vantagens competitivas e diferenciadas, através de uma capacidade mental coletiva, além da capacidade de criar continuamente e proporcionar valor de qualidade superior eleva-se substancialmente.

Segundo publicação da Skandia Insurance (1998), o Capital Intelectual aplica-se principalmente ao:

- a) capital humano – nada mais é que a capacidade organizacional que uma empresa possui de suprir as exigências do mercado. Está nas habilidades dos funcionários, em seus conhecimentos tácitos e nos obtidos nas suas informações profissionais, na busca permanente de atualização de saber, nas informações alcançáveis, nas informações documentadas sobre clientes, concorrentes, parceiros e fornecedores. Essencialmente diz respeito às pessoas, seu intelecto, seus conhecimentos e experiências;
- b) capital estrutural – é o conjunto das patentes, processos, manuais, marcas, conceitos, sistemas administrativos, bancos de dados disponibilizados, tecnologia, estruturas organizacionais;

- c) capital de clientes - é o valor dos relacionamentos de uma empresa com as pessoas com as quais faz negócios;
- d) capital organizacional - competência sistematizada e em pacotes, além de sistemas de alavancagem dos pontos fortes inovadores da empresa e do capital organizacional de criar valor;
- e) capital de inovação - força de renovação de uma empresa, expressa como propriedade intelectual, que é protegida por direitos comerciais, e outros ativos e valores intangíveis, como conhecimentos, receita e segredos de negócios;
- f) capital de processo - processos combinados de criação de valor e de não-criação de valor.

Segundo Tapscott (2000, p. 37), o Capital Intelectual se encontra em três formas e em três lugares distintos, a saber:

- a) na forma de conhecimento dentro da cabeça de cada pessoa.
- b) na forma de conhecimento adicional que é gerado quando as pessoas se relacionam e compartilham o seu conhecimento.
- c) na forma de conhecimento armazenado em livros, revistas, jornais, fotografias, desenhos, fitas, discos, CD, CD – Rom, Bases de Dados, etc.

Muitas organizações já estão utilizando tecnologias facilitadoras para a aprendizagem coletiva e o compartilhamento de conhecimentos, a exemplo da Intranet e Internet, como suporte tecnológico a aprendizagem organizacional.

3.9 GESTÃO DO CONHECIMENTO E CAPITAL SOCIAL TERRITORIAL

Santos (1996) conceituou o espaço geográfico de forma mais ampla e completa, afirmando que o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, que compõem um quadro único. Como ele exemplifica sua definição do espaço geográfico:

O espaço seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre estes especificamente, mas para os quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais. (SANTOS, 1988, p. 141).

Os territórios são formados no espaço geográfico a partir de diferentes relações sociais. O território é um fragmento do espaço geográfico e ou de outros espaços materiais ou imateriais. Partindo desse ponto, é essencial enfatizar que o território imaterial é também um espaço político, mas que se comporta de forma abstrata. Sua configuração como território refere-se às dimensões de poder e controle social que lhe são inerentes. Desse modo, o território pode ser compreendido como um território multidimensional, que pode estar ao alcance de diversos sujeitos e tipos de capitais (FERREIRA e PÊSSOA, 2012).

Para Raffestin (1993), o território pode ser definido como um espaço geográfico e territorial, ainda que diferentes, são o mesmo. Ele afirma que todo território é um espaço, que nem sempre geográfico, que pode ser considerado um território social, político, cultural, cibernético, dentre outros, segundo sua interpretação e uso.

No pensamento de Fernandes (2000), as relações sociais são responsáveis por grandes transformações no território e no espaço. Pois estas transformações permitem e tornam o espaço como algo intermitente. Ainda sobre esse ponto de vista, podemos visualizar o território como um constituinte de um espaço estratégico para fomentar o exercício da cidadania, baseada no conhecimento e orientada por valores territoriais. Nesse espaço, é possível articular e estabelecer os movimentos sociais, a identidade cultural, as práticas sociais e os processos de produção de conhecimentos e disseminação de informações, fatores indispensáveis para um processo de desenvolvimento mais coeso (FERREIRA e PÊSSOA, 2012).

Os autores citam, que o termo desenvolvimento territorial, podem indicar o desenvolvimento de um estado, região, município e apresenta um conjunto variado de políticas e ações que permitem demonstrar questões relacionadas com os sentidos atribuídos à noção de capital social e atreladas ao desenvolvimento (FERREIRA e PÊSSOA, 2012).

Macke e Sarate (2014), argumentam que o crescimento econômico não produz necessariamente desenvolvimento local e também comentam que o crescimento local e variáveis de desenvolvimento nem sempre podem estar ajustadas. O desenvolvimento local envolve fatores sociais, culturais e políticos que estão envolvidos no conceito de capital social, que acabam regulando todo um sistema que permeia e introduz o conceito de capital social territorial.

O tema de capital social territorial, tem despertado grande interesse por parte dos cientistas sociais, que colocam como ideia central que o território, mais que simples base física para as relações entre os indivíduos e outros agentes e atores, existe uma organização complexa feita por laços que permitem a criação e estabelecimento de redes sociais, que propiciam o desenvolvimento territorial. Um território representa um conjunto de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades, que tem um papel muito importante no desenvolvimento econômico (MACKE e SARATE, 2014).

O desenvolvimento e a gestão do capital territorial, são compostos por vários elementos, como institucional, capital humano, político, econômico e outros, tendo como objetivo primordial o desenvolvimento em vários ângulos, como econômico, social e local. Dessa forma o território passa a ser compreendido como um sujeito da ação coletiva, que proporciona inúmeros benefícios a todos os envolvidos nesse contexto (MULS, 2008).

Segundo Milani (2003), é fundamental pensar o desenvolvimento territorial como um projeto que abrange diversos aspectos da sociedade, que apresenta como resultados cooperação e reciprocidade entre atores, interesses e projetos da natureza social, política e cultural.

Este conceito de capital social territorial, propicia o fortalecimento do capital social, de modo a permitir fatores como proximidade geográfica, organizacional e institucional. A proximidade geográfica é marcada pela materialidade do espaço; é a proximidade espacial. Na proximidade organizacional, os atores pertencem ao mesmo espaço de relações que são as redes sociais. Enquanto que no espaço institucional os atores possuem semelhanças entre si e além de possuírem o mesmo espaço de referência e compartilharem os mesmos saberes e valores (LEITE, 2004).

Para Muls (2008), com a formação do capital social territorial, os atores envolvidos nessa rede social, passam a produzir e possuir um novo método de hierarquização e autonomia, como destaca o autor:

Capacidade dos atores que vivem neste território em desviar o movimento imposto pela pressão heterônoma e de redirecioná-lo positivamente para a criação consciente de valores adicionados (recursos específicos) localmente (MULS, 2008, p.10).

Para aprofundarmos o conceito de capital social territorial, Putnam (2000), menciona a necessidade de distinção entre comunidade e sociedade, onde na comunidade é possível fortalecer o nascimento de densas redes de relacionamentos baseadas em confiança, reciprocidade e normas, de forma mais fácil do que no setor da sociedade, onde os relacionamentos são mais formais e impessoais. O autor argumenta que nessas relações formais e impessoais, as pessoas não convivem em comunidade e consequentemente passam a apresentar menos obrigações morais.

Na visão de Pecqueur (2009), ao discutir o tema de capital social territorial, existem três características fundamentais para compreender o processo de construção dos territórios:

- (a) a sociedade e a comunidade se encontram em equilíbrio. Existe autonomia econômica quanto à política e o funcionamento da própria sociedade, faz emergir o conceito de ancoragem territorial;
- (b) a historicidade (memória coletiva), ou seja, essa memória coletiva, é a base para a construção social de um capital cognitivo coletivo e a capacidade de aprendizagem dos atores envolvidos nas redes sociais;
- (c) a reciprocidade, que permite uma relação entre os atores, os quais possuem semelhanças e se reconhecem como semelhantes, mas possuem vida própria independente da comunidade.

Assim, o território torna-se um espaço central de coordenação entre os atores interessados na resolução de problemas produtivos inéditos, onde a comunidade estabelece formas de solução de forma coletiva, o que pode ser alcançado através da mobilização do capital social existente (PECQUEUR, 2009).

Há uma crescente busca e valorização da importância dos atores locais com capacidade para ativar e revalorizar o capital social territorial, nessa perspectiva os indivíduos já capacitados, são transmissores do conhecimento, promovendo a troca de informações e transformando indivíduos que até então eram genéricos em indivíduos com características específicas. Estes últimos, ao serem de natureza única e diferenciada, constituem-se em uma das chaves explicativas da competitividade territorial e do desenvolvimento (MACKE e SARATE, 2014).

O desenvolvimento territorial apoia-se, antes de tudo, na formação de uma rede social de indivíduos trabalhando para a valorização dos atributos de determinado território ou região. (ABRAMOVAY, 2000).

Assim, o desenvolvimento do capital social territorial está interligado com o uso efetivo das capacidades, competências e habilidades das comunidades e atores envolvidos, além de sofrerem influências da identidade social e histórica. O sucesso do capital social territorial, é possível por meio do empreendimento e gestão de inúmeros fatores como a incorporação de conhecimentos e a transformação de possibilidades externas em oportunidades internas, da busca coletiva em solucionar problemas e articularem junto ao capital social para obterem o desenvolvimento territorial (FERREIRA e PÊSSOA, 2012).

3.10 CAPITAL SOCIAL E SUA APLICABILIDADE NA ESTRUTURA COMUNITÁRIA

O capital social, antes de ser um conceito inteiramente inovador, ele busca recriar antigas noções de comunidade com regras e normas explícitas.

Segundo Coleman (1990), o termo capital social, faz parte dos conceitos de formação das relações de família e da organização da comunidade social, que são úteis e fundamentais para o desenvolvimento cognitivo ou social de um jovem ou uma criança. Estes recursos são distintos para diferentes pessoas e podem constituir uma importante vantagem para o desenvolvimento de seu capital humano e da estrutura comunitária.

Ainda na visão de Coleman (1988), evidenciamos em seus trabalhos, que entre duas ou mais comunidades com a mesma quantidade de recursos de capital humano e de capital físico, o que as diferencia no desempenho de seus membros é a existência do capital social, evidenciando assim, que a existência de laços de confiança e reciprocidade estabelecidos,

tornam possíveis a mobilização dos indivíduos para a ação coletiva. O capital social de uma rede social amplia sua capacidade de ação coletiva e facilita a cooperação mútua, fatores esses essenciais para a otimização do uso de recursos materiais e humanos disponíveis. Coleman comenta (p. 101, 1988):

(...) tanto quanto capital humano e capital físico facilitam a atividade produtiva, capital social também o faz. Por exemplo, um grupo dentro do qual existe grande fidelidade e confiança está hábil a realizar muito mais do que um grupo comparável sem fidelidade e confiança (...)

Para Portes (1998), o capital social pode ser utilizado como fonte de controle social.

Destaca um exemplo desta função a utilização de normas e regras, que são estabelecidas e colocadas em prática através da criação de vínculos e laços sociais, que na comunidade tem características de confiança e são úteis para parentes, professores, autoridades policiais e demais atores sociais que buscam disciplina e promovem a melhor vivência para os membros que estão sob sua coordenação.

4 O PNAE E O TERRITÓRIO SERTÃO DO APODI

4.1 O SERTÃO DO APODI EM NÚMEROS

Segundo dados da Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT, 2003), a região é considerada um território tipicamente rural, mas segundo censo do IBGE (2011), como pode ser observado no Quadro 1, o perfil populacional sofreu algumas mudanças e em sua grande maioria a população se encontra classificada como urbana., mas podemos analisar de forma clara os percentuais das divisões entre as populações urbana e rural da região do Sertão Apodi. De acordo com dados do IBGE (2011), a população do território é de 157.203 habitantes, dos quais 65% residem na zona urbana e 35% residem na zona rural, predominando a maior concentração populacional nos espaços urbanos.

Quadro 1: Perfil populacional do Território do Sertão do Apodi

Municípios	Censo 2000			Censo 2010		
	População Urbana	População Rural	População Total	População Urbana	População Rural	População Total
Apodi	16.325	17.813	34.138	17.531	17.232	34.763
Campo Grande	4.666	4.354	9.020	5.002	4.287	9.289
Caraúbas	12.289	6.505	18.794	13.704	5.872	19.576
Felipe Guerra	3.269	2.258	5.527	3.875	1.859	5.734
Governador Dix-Sept Rosado	5.900	5.849	11.749	6.806	5.568	12.374
Itaú	4.115	1.162	5.277	4.789	775	5.564
Janduís	3.763	1.836	5.599	3.992	1.353	5.345
Messias Targino	2.907	808	3.715	3.638	550	4.188
Olho D'água dos Borges	3.176	1.284	4.460	3.240	1.055	4.295
Paraú	3.152	935	4.087	3.335	524	3.859
Patu	8.822	2.321	11.143	10.159	1.805	11.964
Rafael Godeiro	1.749	1.200	2.949	1.933	1.130	3.063
Rodolfo Fernandes	3.782	685	4.467	3.734	684	4.418
Severiano Melo	2.271	8.300	10.571	2.118	3.634	5.752
Triunfo Potiguar	1.726	1.913	3.639	2.197	1.171	3.368
Umarizal	8.840	2.249	11.089	9.069	1.590	10.659
Upanema	5.039	5.954	10.993	6.298	6.694	12.992

Fonte: IBGE, Censo demográfico (2000; 2010).

O território do Sertão do Apodi, como citado anteriormente é considerado um território tipicamente rural, de acordo com a Secretária de Desenvolvimento Territorial, em razão da população total dos municípios ser igual ou inferior a 50 mil habitantes e apresenta densidade demográfica menor ou igual a 80 habitantes por quilometro quadrado.

Ao observarmos de forma mais detalhada os dados apresentados no Quadro 1, podemos comparar os números dos moradores da região dos anos de 2000 e 2010, é possível notar que há uma tendência ao êxodo rural, visto que no de acordo com dados do Censo do ano de 2000, a população rural total era de 65.426 habitantes, posteriormente no ano de 2010, esse número cai para 55.783, apresentando uma redução de 14,74% no número de moradores residentes na área rural e um crescimento de 10,49% do número de residentes na área urbana. Desse modo é possível evidenciar, que a queda dos números da população rural, foi maior do que o crescimento da população urbana no mesmo período, assim podemos compreender esse processo migratório da região como a população migrando para áreas urbanas do mesmo estado ou outras regiões do país.

Sobre as variáveis apresentadas no Quadro 1, um fenômeno chama atenção quanto aos números do município de Severiano Melo, quando o mesmo no Censo de 2000, apresentava uma população total de 10.571 mil habitantes, já no censo de 2010, esse número total da população foi reduzido a 5.752 mil habitantes, uma redução populacional de 54%.

No Quadro 2, pode ser analisado os números referente ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), medida essa que é baseada em três dimensões do desenvolvimento humano que são: longevidade, educação e renda; de acordo com o índice que vai de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior é considerado o desenvolvimento humano.

No ano de 2000, o IDHM médio da região do Sertão Apodi era de 0,473 e do estado do Rio Grande do Norte de 0,702, em 2010 a média do IDHM da região do Sertão Apodi é de 0,617 e do estado do Rio Grande do Norte de 0,684.

De forma individual analisando os municípios do território do Sertão Apodi, pode ser observado que três municípios apresentam melhor desempenho: Rafael Godeiro, Messias Targino e Apodi, com índices de 0,654, 0,644 e 0,639 respectivamente, números esses que são considerados medianos, visto que se encontram abaixo da média do estado do Rio Grande do Norte. Três municípios que se encontram em situação oposta aos citados anteriormente são: Olho D'Água do Borges, Governador Dix-Sept Rosado e Upanema, com índices de 0,585, 0,592 e 0,596 respectivamente, se encontrando abaixo da média.

Quadro 2: IDHM – Território Sertão do Apodi

Municípios	IDHM - 2000	IDHM - 2010
Apodi	0,502	0,639
Campo Grande	0,452	0,621
Caraúbas	0,46	0,638
Felipe Guerra	0,478	0,636
Governador Dix-Sept Rosado	0,45	0,592

Itaú	0,517	0,614
Janduís	0,471	0,615
Messias Targino	0,472	0,644
Olho D'Água do Borges	0,477	0,585
Paraú	0,486	0,603
Patu	0,515	0,618
Rafael Godeiro	0,501	0,654
Rodolfo Fernandes	0,496	0,604
Severiano Melo	0,469	0,604
Triunfo Potiguar	0,393	0,602
Umarizal	0,482	0,618
Upanema	0,416	0,596
Média do Território	0,473	0,617
IDHM do RN	0,702	0,684
IDHM do Brasil	0,665	0,699

Fonte: IBGE, Censo demográfico (2000; 2010).

Dados importantes de serem compreendidos são o índice da Renda Per Capita, que é um indicador que auxilia para verificar qual o grau de desenvolvimento econômico; o cálculo do mesmo é feito através da renda total do local dividido pelo número de habitantes. Com base nos dados da Renda Per Capita é também feito o cálculo do percentual de indivíduos extremamente pobres, que é calculado através do índice de indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais. O índice de indivíduos vulneráveis à pobreza é dado pela proporção de indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 225,00 mensais.

A Renda Per Capita Média da Região do Sertão Apodi é de R\$ 289,75 (IBGE, 2010), dados que podem ser observados individualmente no Quadro 3, onde é possível notar que há municípios como Felipe Guerra que apresenta a renda per capita de R\$ 428,65 e Governador Dix-Sept Rosado de R\$ 377,59. Na região do Sertão do Apodi, os municípios que apresentam os maiores índices de indivíduos vulneráveis à extrema pobreza é o município de Augusto Severo com 23,56% e Governador Dix-Sept Rosado de 22,19%, o caso do município de Governador Dix-Sept Rosado, chama a atenção pois é um dos municípios que apresenta um dos melhores índices de renda per capita. Quanto ao percentual de vulneráveis à pobreza os municípios que apresentam os índices mais elevados são Severiano Melo, Paraú e Rodolfo Fernandes, com respectivamente 89,31%, 87,89% e 87,73%.

No Quadro 3, outro indicador presente que nos permite ampliar a visão sobre a situação socioeconômica dos municípios da região do Sertão Apodi, é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é um indicador que mede a qualidade do ensino nas escolas públicas. No ano de 2011, o estado do Rio Grande do Norte possuía o IDEB de 2,8, abaixo da meta estabelecida para o estado que foi de 3,5. Alguns municípios ficaram acima da média,

como Apodi com média de 4.9, Felipe Guerra com 4.8 e Caraúbas e Itaú com Média de 4.1. Salienta-se que os índices mais baixos de IDEB foram em Patu com 3.2, Governador Dix-Sept Rosado e Severiano Melo com 3.3.

Quadro 3: Indicadores Socioeconômicos Território do Sertão do Apodi

Municípios	Renda per capita - 2010 (em R\$)	IDEB	% de extremamente pobres	% vulneráveis à pobreza
Apodi	R\$ 251,04	4.9	13.98	87.68
Campo Grande	R\$ 309,04	3.5	23.56	79.65
Caraúbas	R\$ 256,22	4.1	20.91	85.69
Felipe Guerra	R\$ 428,65	4.8	15.92	69.54
Governador Dix-Sept Rosado	R\$ 377,59	3.3	22.19	83.44
Itaú	R\$ 306,00	4.1	13.71	83.39
Janduís	R\$ 261,85	3.8	14.19	84.32
Messias Targino	R\$ 298,87	3.4	5.63	85.68
Olho D'Água do Borges	R\$ 313,34	3.6	16.70	83.75
Paraú	R\$ 219,34	-	13.79	87.89
Patu	R\$ 241,15	3.2	14.62	85.97
Rafael Godeiro	R\$ 311,04	4.7	16.74	82.25
Rodolfo Fernandes	R\$ 239,10	3.4	16.45	87.73
Severiano Melo	R\$ 240,51	3.3	21.00	89.31
Triunfo Potiguar	R\$ 264,40	3.4	15.89	85.61
Umarizal	R\$ 294,04	3.5	16.21	86.26
Upanema	R\$ 313,60	4.2	31.82	78.84

Fonte: IBGE (2010); INEP/MEC (2013).

O município de Apodi é considerado o principal centro comercial da região, concentrando uma grande área de consumo de serviços, fato que é decorrente do maior consumo de população e de sua maior extensão territorial. A região do Sertão do Apodi, estabeleceu um forte laço comercial com a cidade de Mossoró, fato devido à proximidade da região. O município de Mossoró é fornecedor para municípios como Itaú, Severiano Melo, Rodolfo Fernandes e Umarizal, municípios esses que estão localizados entre Mossoró e Pau dos Ferros.

4.1.1 Setor Agropecuário do Território do Sertão do Apodi

O setor da Região do Sertão do Apodi, é composto por 17 municípios, compreendendo uma região de 8.177,95 Km². No Quadro 4 encontramos dados referente ao território. Sobre a reforma agrária, é possível visualizar que foram assentadas 2.506 famílias na região, consta o número de 53 projetos referente a reforma agrária e com uma área total abrangida pela reforma agrária de 76.544 hectares. Constan na região 9.151 estabelecimentos da agricultura familiar, estabelecimentos esses que são responsáveis por gerar ocupação para 26.286 pessoas.

Quadro 4: Dados do Território

Variável	Valor
Área (em Km²)	8.177,95
Nº de Famílias Assentadas - Reforma Agrária	2.506
Número de Projetos - Reforma Agrária	53
Área Reformada - Reforma Agrária (em hectares)	76.544
Nº de estabelecimentos da agricultura familiar	8.696
Pessoal ocupado na agricultura familiar	26.457
Número de Pescadores	0

Fonte: INCRA (2014); Índice de Desenvolvimento Humano/PNUD (2014).

Como citado anteriormente, o Território do Sertão do Apodi, compreende uma área total de 8.177,95 Km², divididos em 17 municípios. Os municípios com maior extensão territorial são Apodi com 1.602,48 Km², Governador Dix-Sept Rosado com 1.129,38 Km² e Caraúbas com 1.095,01 Km². Os três municípios com as menores extensões territoriais são Rafael Godeiro com 100,07Km², Messias Targino com 135,1 Km² e Olho D'Água do Borges com 141,17 Km² (Quadro 5).

Quadro 5: Municípios e suas extensões territoriais

Municípios	Área (em Km²)
Apodi	1.602,48
Campo Grande	896,95
Caraúbas	1.095,01
Felipe Guerra	268,59
Governador Dix-Sept Rosado	1.129,38
Itaú	133,03
Janduís	304,9
Messias Targino	135,1
Olho D'Água do Borges	141,17
Paraú	383,21
Patu	319,13
Rafael Godeiro	100,07
Rodolfo Fernandes	154,84
Severiano Melo	157,85
Triunfo Potiguar	268,73
Umarizal	213,58
Upanema	873,93
Total	8.177,95

Fonte: INCRA (2014).

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2017, a região do Sertão Apodi, possui 8.696 estabelecimentos de agricultura familiar, dos quais estão listados no Quadro 6. Os municípios que possuem o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar estabelecidos em seu território são: Apodi possui 2.227 estabelecimentos, Caraúbas 1.434 estabelecimentos e

Upanema com 1.195 estabelecimentos. Os municípios com o menor número de estabelecimentos é Itaú com 69, seguido de Messias Targino com 71; tal fato pode ser apontado como decorrente da menor extensão territorial de ambos, quando comparados com municípios como Apodi e Caraúbas.

Quadro 6: Dados da Agricultura Familiar

Municípios	Nº de estabelecimentos da agricultura familiar	Pessoal ocupado na agricultura familiar	DAP- Pessoa Física
Apodi	2.227	7.778	6.691
Campo Grande	753	2.101	3.111
Caraúbas	1.434	3.757	3.663
Felipe Guerra	295	900	1.136
Governador Dix-Sept Rosado	695	1.936	2.063
Itaú	69	106	1.248
Janduís	234	887	1.067
Messias Targino	71	341	715
Olho D'Água do Borges	207	597	795
Paraú	125	360	614
Patu	310	1.005	1.393
Rafael Godeiro	203	441	824
Rodolfo Fernandes	93	369	726
Severiano Melo	327	784	1.285
Triunfo Potiguar	169	598	1.266
Umarizal	289	1.145	2.006
Upanema	1.195	3.352	2.919
Total	8.696	26.457	31.522

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 2017); Extrato DAP - Pessoa Física (MAPA, 2020).

Um dado importante exposto no Quadro 6, é o número de pessoal ocupado na agricultura familiar, os municípios com o maior número são Apodi com 7.778, Caraúbas com 3.757 e Upanema com 3.352, ressalta-se que os três são os mesmos municípios que apresentam o maior número de estabelecimentos de agricultura familiar.

Sobre o programa PRONAF, segundo dados do Extrato do DAP (2020), que contém as informações sobre o recebimento de declarações de aptidão do PRONAF (DAP), foram atendidas 31.522 pessoas físicas na região do Sertão Apodi, os municípios com o maior volume de recebimento das declarações do PRONAF foram Apodi e Caraúbas.

No Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo IBGE, os produtores agropecuários da região foram classificados em cinco categorias quanto às condições legais do produtor (Quadro 7).

Quadro 7: Condição legal do produtor

Municípios	Condomínio, Consórcio ou União de Pessoas	Cooperativa	Produtor Individual	Sociedade Anônima ou Por Cotas de Responsabilidade Limitada	Outra Condição
Apodi	550	1	1.666	7	3
Campo Grande	14	-	739	-	-
Caraúbas	567	1	865	-	1
Felipe Guerra	4	-	291	-	-
Governador Dix-Sept Rosado	101	-	591	3	-
Itaú	17	-	52	-	-
Janduís	95	-	139	-	-
Messias Targino	46	-	25	-	-
Olho D'Água do Borges	78	-	129	-	-
Paraú	8	-	117	-	-
Patu	59	-	251	-	-
Rafael Godeiro	15	-	188	-	-
Rodolfo Fernandes	30	-	63	-	-
Severiano Melo	31	-	296	-	-
Triunfo Potiguar	53	-	113	-	3
Umarizal	100	-	187	-	2
Upanema	128	-	1.064	2	1

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

De acordo com os dados, 77,92% dos agricultores declararam atuar como produtor individual, 21,80% atuam em regime de condomínio, consórcio ou união de pessoas, as demais opções apresentadas foram: cooperativa, sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada e outra condição, dos quais juntos representam menos de 1% de atuação declarada.

4.2 O PNAE EM NÚMEROS

Entre os anos de 1990 a 2010, ocorreram diversas mudanças que impactaram significativamente a sociedade civil, o processo de gestão das políticas públicas e os principais projetos para o desenvolvimento territorial. Sobre esse aspecto com o intuito de estimular e promover o desenvolvimento rural através de políticas públicas e com a construção de um mercado sólido para a agricultura familiar considerando as especificidades de cada região, o governo federal criou estratégias específicas para a agricultura familiar com enfoque no desenvolvimento territorial. Desse modo foram criados programas para atender as demandas da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambos os programas foram criados com o intuito de ampliar os investimentos federais na agricultura familiar, ocasionando a criação e ampliação da estrutura agrícola de produção, econômica e a organização coletiva dos agricultores familiares.

Segundo Conterato et al. (2013), os mercados institucionais surgiram como um mercado específico para produtos agroecológicos, produtos esses que possuem especificidades como locais, de processos produtivos e outras; assim a venda de alimentos tradicionais é interligada com o turismo rural, além do comércio de alimentação através das agroindústrias familiares e ainda há outras iniciativas que continuam a surgir em diversas partes do Brasil visando o fortalecimento da agricultura familiar. Como apontando pelos autores o estabelecimento de novas políticas públicas tendem a fortalecer o desenvolvimento territorial e do agronegócio, nesse âmbito tem ocorrido concomitantemente o fortalecimento da agricultura familiar, através do resgate e fortalecimento da produção de produtos tradicionais e da identidade regional, possibilitando o maior desenvolvimento rural.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, inscrito no Plano Plurianual de 2004-2007, trouxe novos parâmetros sobre a comercialização e iniciou o Programa dos Territórios da Cidadania, que paralelamente ao seu início também ocorreu a criação de 60 territórios rurais em todo o país, processo que culminou com o fortalecimento da estratégia de desenvolvimento territorial do governo federal, alavancando a economia e o processo de comercialização dos produtos da agricultura familiar (WANDERLEY, 2009).

De acordo com Lucena e Luiz (2009), os programas do governo têm como objetivo a inclusão produtiva das famílias de baixa renda, proporcionando maior oportunidade de participação econômica dos mesmos, contribuindo a diminuição dos desequilíbrios regionais, que estiveram presentes por décadas em diversas regiões do país, mas principalmente na região nordeste, onde esse cenário perdurou por anos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), contribuiu para a melhoria na qualidade das refeições, proporcionando bons hábitos alimentares aos alunos, que consequentemente é um fator positivo para a melhora no processo de aprendizagem, mas outro objetivo com a criação do PNAE foi o de promover maior inserção dos agricultores familiares no mercado, os tornando mais ativos econômica e até mesmo socialmente (COSTA, 2004). Segundo o autor, a inclusão dos agricultores familiares no mercado de alimentos, deve acontecer respeitando diversos aspectos, entre eles a qualidade dos alimentos oferecidos ao consumidor.

O PNAE, de acordo com a Lei nº 11.947/2009, estabelece que 30% (trinta por cento) do repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), seja direcionado e utilizado para a aquisição de alimentos originários da agricultura familiar e organizações similares:

O programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma política que visa incentivar a agricultura familiar e oferecer uma alimentação de qualidade as pessoas em situação de insegurança alimentar. (LUCENA; LUIZ, 2009, p. 16).

Os programas PAA e PNAE, são programas essenciais para a manutenção e crescimento da agricultura familiar, mas evidencia-se que para o sucesso dos programas é fundamental que ocorra uma relação muito estreita com a organização dos agricultores e as associações e cooperativas. Essa relação próxima entre as governanças e os agricultores familiares e associações/cooperativas, pode ser evidenciada e analisada no Território Sertão do Apodi, que é uma região fortemente impactada com o fomento à agricultura familiar; a agricultura familiar nessa região proporcionou uma mudança significativa no cenário econômico e social, que pode ser demonstrado através da gradativa redução da desigualdade social.

Ainda existem diversas limitações para a comercialização da agricultura familiar, mas as políticas públicas impostas a partir dos anos 2000, tem proporcionado uma maior inserção dos produtores agrícolas familiares nos mais diversos mercados, principalmente os institucionais; esse movimento pode ser evidenciado principalmente a partir de 2004 com a criação do PAA, momento em que o mercado institucional passou a ser um dos principais meios para a comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar (LUCENA; LUIZ, 2009).

O Território do Sertão Apodi, estabeleceu diversos convênios com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), através do PAA, para a formação de estoque de doação simultânea, programas esses com o intuito de ajudar na comercialização do cultivo regional, como a comercialização de amêndoas da castanha de caju, mel e outros produtos, com a o advento dos programas governamentais para a região do Sertão Apodi, os territórios que mais se beneficiaram com a comercialização dos produtos foram os mais desenvolvidos no cooperativismo e associações. Nesse prisma, cabe destacar que as primeiras operações de doações simultâneas e formação de estoque junto ao PAA, iniciaram-se em Apodi junto às cooperativas locais de produtores, que desenvolveram um trabalho abrangente e de ampla divulgação do PAA junto aos associados e aos demais municípios do território.

Sobre os repasses financeiros do PNAE pelo FNDE aos municípios do território Sertão do Apodi, pode ser observado no Quadro 6, que somente o município de Felipe Guerra em 2012 não obteve acesso ao repasse, mas evidencia-se que todos os demais municípios tiveram acesso aos recursos entre os anos de 2011 a 2020. A falta de acesso aos recursos pode ser apontada como decorrente de irregularidades na gestão municipal, desinformação dos gestores e até mesmo desorganização dos agricultores.

Ao analisarmos o Quadro 6, que nos apresenta os dados dos repasses financeiros do PNAE aos municípios da região do Sertão Apodi, entre os anos de 2011 a 2019, houve um crescimento médio no valor de repasses em torno de 69%, onde em 2011 o valor total repassado aos municípios era de R\$ 1.587.600,00, enquanto que posterior ao ano de 2011 houve crescimento em todos os anos, chegando ao montante de R\$ 2.331.883,40 no ano de 2019. Sobre o ano de 2020, os valores repassados até o mês de maio foram de R\$ 1.496.194,50 (FNDE, 2020).

Quadro 8: Repasses Financeiros do PNAE aos Municípios do Território Sertão do Apodi, entre os anos de 2011 a 2020.

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Valor Transferido	Valor Transferido	Valor Transferido	Valor Transferido	Valor Transferido	Valor Transferido	Valor Transferido	Valor Transferido	Valor Transferido	Valor Transferido
Apodi	R\$ 247.560,00	R\$ 307.656,00	R\$ 347.244,00	R\$ 423.036,00	R\$ 323.128,00	R\$ 64.502,21	R\$ 297.332,00	R\$ 326.920,00	R\$ 328.053,60	R\$ 216.465,20
Campo Grande (Augusto Severo)	R\$ 109.860,00	R\$ 183.084,00	R\$ 235.092,00	R\$ 187.120,00	R\$ 229.124,00	R\$ 151.960,00	R\$ 183.189,00	R\$ 231.322,80	R\$ 173.006,00	R\$ 84.634,20
Caraúbas	R\$ 225.720,00	R\$ 278.268,00	R\$ 325.296,00	R\$ 277.344,00	R\$ 350.640,00	R\$ 334.360,00	R\$ 361.610,00	R\$ 312.194,00	R\$ 340.731,60	R\$ 200.579,40
Felipe Guerra	R\$ 23.670,00	R\$ 0,00	R\$ 16.016,00	R\$ 159.280,00	R\$ 18.848,00	R\$ 113.720,00	R\$ 92.134,00	R\$ 89.636,00	R\$ 95.116,00	R\$ 63.994,00
Governador Dix-Sept Rosado	R\$ 139.260,00	R\$ 183.588,00	R\$ 180.104,00	R\$ 187.326,00	R\$ 205.900,00	R\$ 205.280,00	R\$ 160.206,00	R\$ 168.576,00	R\$ 116.029,80	R\$ 114.767,80
Itaú	R\$ 71.100,00	R\$ 92.640,00	R\$ 118.148,00	R\$ 112.500,00	R\$ 122.568,00	R\$ 125.220,00	R\$ 93.420,00	R\$ 84.782,00	R\$ 124.568,40	R\$ 90.146,00
Janduís	R\$ 80.640,00	R\$ 114.300,00	R\$ 127.120,00	R\$ 121.086,00	R\$ 56.834,00	R\$ 68.260,00	R\$ 86.876,00	R\$ 93.792,00	R\$ 95.987,60	R\$ 52.329,30
Messias Targino	R\$ 51.780,00	R\$ 64.008,00	R\$ 52.816,00	R\$ 55.616,00	R\$ 27.864,00	R\$ 71.680,00	R\$ 51.902,00	R\$ 57.630,00	R\$ 60.030,00	R\$ 40.440,00
Olho D'água dos Borges	R\$ 45.480,00	R\$ 48.288,00	R\$ 54.080,00	R\$ 62.664,00	R\$ 82.100,00	R\$ 33.936,00	R\$ 54.908,00	R\$ 54.150,00	R\$ 51.308,00	R\$ 37.416,40
Paraú	R\$ 12.366,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 6.508,00	R\$ 39.260,00	R\$ 78.340,00	R\$ 44.723,00	R\$ 69.656,00	R\$ 43.516,00	R\$ 16.621,20
Patu	R\$ 96.780,00	R\$ 138.228,00	R\$ 174.540,00	R\$ 144.464,00	R\$ 168.944,00	R\$ 154.140,00	R\$ 190.844,00	R\$ 216.753,20	R\$ 154.140,80	R\$ 61.037,60
Rafael Godeiro	R\$ 67.260,00	R\$ 76.848,00	R\$ 78.680,00	R\$ 65.040,00	R\$ 78.760,00	R\$ 55.104,00	R\$ 87.284,00	R\$ 81.722,00	R\$ 116.194,80	R\$ 85.054,20
Rodolfo Fernandes	R\$ 71.460,00	R\$ 85.668,00	R\$ 98.520,00	R\$ 101.296,00	R\$ 87.620,00	R\$ 117.460,00	R\$ 109.473,60	R\$ 133.757,60	R\$ 147.016,00	R\$ 102.796,40

Severiano Melo	R\$ 56.784,00	R\$ 80.160,00	R\$ 59.392,00	R\$ 123.948,00	R\$ 73.760,00	R\$ 133.020,00	R\$ 136.302,80	R\$ 138.296,80	R\$ 92.936,00	R\$ 57.064,00
Triunfo Potiguar	R\$ 59.640,00	R\$ 91.116,00	R\$ 105.540,00	R\$ 65.280,00	R\$ 98.820,00	R\$ 62.900,00	R\$ 53.481,60	R\$ 81.640,80	R\$ 66.014,00	R\$ 45.028,20
Umarizal	R\$ 106.560,00	R\$ 151.500,00	R\$ 146.766,00	R\$ 184.986,00	R\$ 207.224,00	R\$ 165.120,00	R\$ 107.191,20	R\$ 147.643,20	R\$ 96.469,60	R\$ 88.575,20
Upanema	R\$ 121.680,00	R\$ 146.532,00	R\$ 133.252,00	R\$ 157.302,00	R\$ 197.628,00	R\$ 148.340,00	R\$ 245.640,40	R\$ 193.852,00	R\$ 230.765,20	R\$ 139.245,40
TOTAL	R\$ 1.587.600,00	R\$ 2.041.884,00	R\$ 2.252.606,00	R\$ 2.434.796,00	R\$ 2.369.022,00	R\$ 2.083.342,21	R\$ 2.356.517,60	R\$2.482.324,40	R\$ 2.331.883,40	R\$ 1.496.194,50

Fonte: FNDE – Adaptado pelo autor, 2020.

O aumento nos valores do repasse do PNAE em todos os anos posterior a 2011, pode ser explicado por vários fatores, um deles ocasionado pelo aumento do número de alunos, justificando assim o aumento do valor per capita por aluno e também devidos as novas normas sobre a vigência do programa. A alteração mais recente do programa ocorreu através da Resolução nº6/2020, que estabeleceu um novo Guia Alimentar, visando a educação alimentar das crianças e promovendo o maior consumo de frutas e hortaliças, estimulando assim o crescimento do comércio dos produtos advindos da agricultura familiar:

A nova legislação também orienta que sejam oferecidas mais porções semanais de frutas e hortaliças e restringe a oferta de enlatados, margarinas e doces. Fica proibida a utilização de recursos do PNAE para aquisição de cereais adoçados, balas, bombons, biscoitos ou bolachas recheadas, temperos com glutamato monossódico ou sais sódicos, maioneses e alimentos em pó ou para reconstituição, entre outros similares. Bebidas como refrigerantes e refrescos artificiais já eram proibidas no âmbito do programa. (FNDE, 2020).

Sobre o orçamento do PNAE para cada município, o mesmo é feito com base no cálculo do FNDE, que são: “*valores per capita x número efetivo de alunos do ano anterior x calendário escolar das diversas modalidades*”; compreende-se assim que o programa com base nesse cálculo tentar suprir a demanda excedente do ano anterior, suprimindo assim toda a demanda e necessidades existentes através do programa.

Um fator importante a ser ressaltado sobre o repasse do PNAE, que o aumento nos valores do mesmo não reflete necessariamente o aumento do repasse aos agricultores familiares, visto que o mínimo estipulado de repasse aos mesmos é de 30% do recurso na compra de produtos da agricultura familiar.

Sobre esse prisma, evidencia-se que mesmo todos os municípios do território possuem grande potencial, os municípios em sua maioria ainda não cumpri com a promoção à participação do pequeno agricultor nas compras institucionais, desse modo para que o programa possa ser colocado em prática de forma efetiva, é fundamental o fortalecimento da agricultura familiar, através da promoção da segurança familiar e com os municípios passando a desenvolver e promover o seguimento da agricultura familiar, entendendo o potencial dos mesmos como fonte geradora de renda e fator propulsor para o desenvolvimento do território local, além de atuar na legalização das unidades de beneficiamento, identificando os principais mercados em potencial para o mercado do PNAE.

Conterato et al. (2013), comentam que para atender a um mercado cada vez mais exigente, é essencial que os produtores agrícolas revejam constantemente seu modo de produção, de modo que busquem se adequar as necessidades e exigências do mercado,

compreendendo que esse fator pode ser um dos principais propulsores para a melhora dos resultados na comercialização.

Como os autores destacam, os produtores agrícolas e agroindústrias, necessitam compreender que as mudanças nos padrões de produção só são bem aceitas quando ocorrem para a melhora no padrão, mudanças que não agregam melhora no padrão já não são mais toleráveis pelo mercado consumidor, que tem se tornado cada vez mais exigente; desse modo os agricultores passam a se preocupar com a produção, qualidade e colocação de seu produto no mercado consumidor. Mercado esse que como dito anteriormente tem atuado com uma demanda maior por produtos de vários padrões e diversas características como cor, tamanho, modo de produção, normas ambientais e outros fatores tem interferido significativamente na escolha e comercialização do produto (CONTERATO et al., 2013).

Seguindo essa temática Dowbor (2001), expõem que o avanço no setor produtivo tem produzido mudanças em diversos setores relacionados a agricultura, desde o setor produtivo, econômico e no processo de comercialização, onde todas as fases devem ser integradas facilitando sua continuidade.

Evidencia-se que muitos dos agricultores carecem de estrutura adequada para o aumento da capacidade de produção, para a legalização de novos produtos, sendo esses dois fatores apontados como as principais dificuldades encontradas pelas cooperativas de agricultura familiar do território do Sertão Apodi, dificuldades essas que tem impactado negativamente a comercialização, principalmente quando analisado sobre a ótica que esse mercado tem se tornado cada vez mais exigente.

Desse modo a necessidade de organização por parte dos agricultores é uma condição apontada como necessária há anos, como apontado por Andrade (1987, p. 32):

a necessidade de organização de uma grande rede de cooperativas que tenham poder de pressão e possam enfrentar os atravessadores; cooperativas que controlem, em uma ou várias unidades do Estado ou região, desde a produção até a comercialização dos alimentos e que tenham poder político para chegar ao mercado enfrentando e afastando ou eliminando os atravessadores.

Há ainda outro fator que pode ser apontado como um obstáculo na ampliação da comercialização, que é a atividade dos atravessadores que acabam intervindo e controlando o processo de comercialização dos agricultores familiares, influenciando nos preços e mercados, exigindo das cooperativas a implementação e mudanças constantes em suas estratégias para a fidelização de seus cooperados.

O avanço do setor produtivo para ocorrer de forma eficaz, necessita de estruturas adequadas que amparem a economia da agricultura familiar, amparando seu processo de funcionamento, proporcionando condições adequadas e de concorrência justa no processo de comercialização, para que desse modo todos os processos possam ocorrer de forma ágil (DOWBOR, 2001).

Do ponto de vista de Abramovay (2000), o meio rural ainda é considerado por muitos como um meio simples de sustentação geográfica do setor da agricultura, mas salienta-se que o mesmo é alicerçado em um conjunto de atividades e de mercados, ambos com grande potencial de crescimento; sobre esse aspecto a agricultura familiar e as cooperativas de agricultores familiares no território do Sertão do Apodi, para sua manutenção tem utilizado estratégias que visam promover um acesso mais amplo aos mercados institucionais, para assim buscar uma forma de garantir o maior escoamento da produção, alavancando o processo de desenvolvimento e expandido a visão e alcance dos produtores para um novo mercado, que antes não havia sido vislumbrado pelos produtores.

No decorrer dos anos diversas mudanças ocorreram nesse cenário, mudanças essas que alteraram as estruturas econômicas e políticas, influenciando a base do ordenamento social. Essas mudanças promoveram um novo modelo de organização nas relações de troca, distribuição, divisão do trabalho, nas relações de propriedade, separação entre consumidores e produtores, destacando o Estado e suas políticas públicas que impactam diretamente todo o ciclo citado anteriormente (SCHNEIDER; ESCHER, 2011).

No campo das políticas públicas, salienta-se que as principais têm sido direcionadas à agricultura familiar, buscando a promoção da diversificação da produção, com base em novas dinâmicas de desenvolvimento rural. Nesse aspecto destaca-se como é fundamental o fortalecimento, ampliação e manutenção de programa que incentivem e promovam parcerias com enfoque no desenvolvimento rural agrícola, na segurança alimentar e nutricional; para a manutenção desse cenário é essencial que ocorra maior comprometimento dos administradores do setor educacional público (secretárias estaduais e municipais, prefeitos, diretores, professores, pais, comunidade escolar e dos produtores rurais), o maior envolvimento de todos os atores envolvidos nesse processo propicia um cenário para a manutenção e desenvolvimento mais amplo dos projetos.

Segundo Pires (2011), o sistema agrícola ainda carece com vários pontos frágeis, entre eles ressalta-se a falta de especialização dos membros da propriedade familiar, que acaba ocasionando uma produção e desenvolvimento reduzido. Para a mudança desse cenário um dos meios apontados pelo autor, é a diversificação da produção, que fortaleceria o agricultor

familiar e o espaço rural. Ao estabelecer uma nova dinâmica, novas estratégias e arranjos produtivos surgem, mas, para a implementação e sucesso dos novos arranjos é necessário a realização de laços sociais que envolvam todos os atores sociais necessários ao processo, para tal fato o sentimento de pertencimento a um dado território se torna um fator primordial para a execução e sucesso de qualquer nova dinâmica.

Uma organização cooperativa vista sobre uma nova ótica, apresenta características institucionais, que são baseadas em regras e normas próprias de instituições, com doutrinas legais e contratuais, mas que apresentam uma forte tendência de colaborar na redução de custos nos processos de transação comerciais (LOPES, 2009).

Ao observarmos todo esse cenário acentua-se o fato de como a atividade agrícola é e continua sendo uma importante fonte de renda e de fornecimento de alimentos para muitas famílias rurais. Sobre essa ótica, as cooperativas de agricultura familiar apresentam características e iniciativas que visam a promoção de seus produtos, além de serem um meio para a maior criação de oportunidades de trabalho e renda para as famílias da agricultura familiar.

Os agricultores familiares possuem estruturas de produção, comercialização e organização dos agricultores com aspectos ainda fragilizados, tornando cada vez mais evidente a necessidade da criação e implantação de políticas territoriais singulares, que atendam as demandas e necessidades dos agricultores familiares, onde essas políticas possam surgir como uma fonte propulsora para a superação dos desafios e das limitações encontradas por esses agricultores para o crescimento, desenvolvimento e na criação de oportunidades e novos mercados.

Nesse aspecto a participação da rede social e sua interação com os órgãos governamentais (municipais, estaduais e federais), garante o estabelecimento e sucessos dessas relações, propiciando um cenário favorável para o desenvolvimento territorial e das novas formas de produção, colaborando no aumento, ampliação e aprimoramento da produção agrícola. Desse modo o desenvolvimento do cooperativismo da agricultura familiar, tem o intuito de promover uma melhor e mais igualitária distribuição de renda, oferecendo aos agricultores e suas famílias condições de vida e trabalho mais dignas, opostas as condições de trabalho oferecidas pelos grandes proprietários rurais, atravessadores e políticos.

4.3 COOPERATIVISMO NA REGIÃO NORDESTE

O Nordeste Brasileiro é composto por nove estados, com uma extensão que compreende

aproximadamente 20% do território brasileiro, região onde se encontra a maior população rural do país de acordo com o IBGE (2010). O Nordeste brasileiro, é uma região heterogênea fisicamente em clima, solo e vegetação, mas também em aspectos econômicos e sociais; sua região apresenta pólos com altos níveis de tecnologia de produção, que contrasta com altos índices de pobreza e falta de políticas sociais (VELOSO; LOCATEL, 2011).

Como os autores destacam, o Nordeste é uma região repleta de contrastes, considerada um local periférico ao centro econômico do país; outro ponto de relevância é concernente a construção da região, que foi embasada nas elites conservadoras, que atuam até hoje com elementos de barganha no meio político e nos pactos de poder, como afirmam os autores:

Relatar a história do cooperativismo na região Nordeste é evidenciar os seus contrastes, ao mesmo tempo compreender como essa forma de organização reproduziu o modelo concentrador e excludente da estrutura agrária latifundiária e agroexportadora. Sua história foi de estímulo como fonte de poder para a elite nordestina, com a direção exercida verticalmente pelas lideranças políticas locais e regionais, como instrumento de controle do que de mudança social, e muitas vezes como instrumento de transferência de recursos financeiros do Estado para os produtores (VELLOSO; LOCATEL, 2011, p.09).

A região é marcada pela busca do poder, característica essa muito presente em algumas cooperativas do Nordeste, que utilizavam mão de obra sem qualificação. Esse fato é decorrente do pouco investimento de capital, que ocasionou um baixo nível de competitividade.

Segundo Velloso e Locatel (2011), na implantação das cooperativas no Nordeste brasileiro predominaram as cooperativas agropecuárias com forte controle estatal. Contrapondo a região nordeste, a região centro-sul é caracterizada como uma região detentora de grande poder econômico, oriundos das colônias européias, sendo característica dessa região as cooperativas de crédito e de consumo.

O Estado se tornou um dos maiores propulsores para a criação de cooperativas, como expõem Chiarello (2006, p. 23):

o governo passou a incluir o cooperativismo na pauta da política agrícola nacional, como forma de defender a produção em pequena propriedade, estimulando a policultura e o desenvolvimento do mercado interno.

Sobre esse prisma, se entende que o incentivo à constituição de novas cooperativas agropecuárias provém do Estado, que por meio da instalação das mesmas tentou diminuir os problemas de abastecimento dos centros urbanos.

Do ponto de vista de Lago e Silva (2011), as cooperativas agropecuárias são estruturas econômicas intermediárias, que agregam valor aos produtos dos cooperados, que quando

atuantes de forma individual, não teriam vantagem competitiva, como afirma os autores:

[...] estruturas econômicas intermediárias, sendo que a principal razão para a sua existência é a possibilidade de oferecerem agregação de valor aos produtos de seus associados que isoladamente teriam menos condições de competir (LAGO; SILVA, 2011, p. 61).

De acordo com a Organização das Cooperativas da América (OCA), 13 são os ramos de cooperativa: agropecuário, crédito, consumo, educacional, especial, habitacional, infraestrutura, mineral, saúde, trabalho, transporte, turismo e lazer; sendo o agropecuário um dos maiores ramos em números. Nesse contexto estão os produtores agropecuários, componenetes do setor primário.

O setor do cooperativismo agropecuário desenvolveu-se como forma de apoio à indústria, voltados ao aumento da produção de alimentos, responsável por sustentar os trabalhadores urbanos; com o passar dos anos, o cooperativismo foi o alicerce para o processo de modernização do setor agrícola no Brasil, conforme pode ser analisado no Quadro 9, que apresenta os números do setor de Cooperativas no Brasil.

Para Souza (2009), o Estado age intervindo nas cooperativas agropecuárias, mas se evidencia a necessidade de melhora na infraestrutura, para que possa ser implementada um modelo de agropecuária tecnologicamente avançada, esse novo modelo de cooperativa baseada em uma melhor infraestrutura tecnologica, avançou em diversas regiões do país, o que ocasionou a formação de uma estrutura cooperativista híbrida, apoiada por pequenos empreendedores e nos moldes de produção capitalista.

Quadro 9: Dados do Cooperativismo Brasileiro, por Ramo, em 2018.

Ramos	Coop.	%	Associados	%	Empregados	%
Agropecuário	1.613	23,62%	1.021.019	6,98%	209.778	49,32%
Consumo	205	3,00%	1.991.152	13,62%	14.272	3,36%
Crédito	909	13,31%	9.840.977	67,32%	67.267	15,82%
Educacional	265	3,88%	60.760	0,42%	3.412	0,80%
Especial	10	0,15%	377	0,00%	8	0,00%
Habitacional	282	4,13%	103.745	0,71%	742	0,17%
Infraestrutura	135	1,98%	1.031.260	7,05%	5.824	1,37%
Mineral	95	1,39%	59.158	0,40%	177	0,04%
Produção	230	3,37%	5.564	0,04%	1.132	0,27%
Saúde	786	11,51%	206.185	1,41%	107.794	25,34%
Trabalho	925	13,55%	198.466	1,36%	5.105	1,20%
Transporte	1.351	19,79%	98.190	0,67%	9.792	2,30%
Turismo e Lazer	22	0,32%	1.867	0,01%	15	0,00%
TOTAIS:	6.828	100	14.618.720	100	425.318	100

Fonte: Unidades Estaduais e OCB Nacional. Sistema CNCoop/OCB/SESCOOP, 2018.

No Nordeste, o cooperativismo é caracterizado por ter sido construído “de cima para baixo”, em alguns momentos pela igreja, em outros por representantes de classes dominantes; esse processo levou a uma consolidação de várias distorções no funcionamento das cooperativas nordestinas (LUCENA, 2005):

- Dificuldades na democracia da gestão;
- Diferença de condições econômicas entre os sócios, configurando desigualdade de oportunidade;
- Inexistência e até marginalização do processo educativo;
- Ausência de autonomia;
- Limitação econômica no fortalecimento do pequeno produtor;
- Predominância das funções de “revenda”, no setor rural, em detrimento de outras que favorecem a função produtiva de cooperação;

Lucena (2005), em seus estudos sobre o cooperativismo, apontou que muitas cooperativas possuem diversos déficits em sua estrutura, como: ausência de educação e capacitação, falta de estudos e inviabilidade econômica e financeira; problemas esses que impactam negativamente as cooperativas.

As cooperativas da região Nordeste se tornaram mais fortes a partir da década de 1980, onde sua estrutura sofreu mudanças, que passaram a ter características empresariais, como também as mudanças ocorreram nas formas de organização, mas esses fatores fortaleceram mais o poder político:

A dinâmica dos donos, quando integralizam seu capital, e usuários, quando utilizam os serviços oferecidos pela cooperativa. Na empresa convencional, o interessado sócio é indireto, ele não necessariamente utiliza os serviços oferecidos pela empresa; seu interesse é restrito ao lucro que a atividade irá lhe fornecer. Já nas cooperativas, o capital integralizado pelos cooperados cria a expectativa que a cooperativa presta-lhes alguns serviços (compra, venda, trabalho, acesso a crédito, entre outros) (COSTA *et al.*, 2015, p.112).

Segundo Lucena (2005), as formas de organização, da produção e do trabalho nas cooperativas não se estabeleceram como um ambiente propício à inovação, mas permitiu a instalação de um processo de exploração econômica como prática predatória, ocasionando um grande aumento de calotes que passaram a ser cometidos pelas cooperativas e seus cooperados, conseqüentemente as mesmas entraram em um ciclo de descrédito e esse cenário impactou a

consolidação de novas cooperativas.

Os princípios da sociedade cooperativa são estabelecidos como uma organização que é constituída com o intuito de prestar serviços aos seus cooperados, contemplando o aspecto econômico e social desses; sobre essa ótica, o cooperado é visto como dono e também usuário da cooperativa, sendo-lhe de sua responsabilidade e da cooperativa os resultados positivos e/ou negativos (BRASIL, 1971).

Como discute Scopinho (2007), o modo cooperativista permite diferentes formas de atuação, mas o autor salienta que a atuação da cooperativa não é baseada no estabelecimento de associações e organizações, mas depende de fatores como treinamento de habilidades, educação e exercício da solidariedade por todos os envolvidos, como expõem:

[...] a ação político-econômica informal de movimentos populares, experiências autônomas desenvolvidas no nordeste brasileiro, em comunidades rurais e indígenas, que se caracterizam pela propriedade, gestão e distribuição cooperativa, constituindo meios para superar dificuldades econômicas e políticas ao manter a unidade entre o uso e o controle da organização. [...] (SCOPINHO, 2007, p.86)

Para Nascimento (2008), a região Nordeste carece da expansão do conceito de “novo cooperativismo”. Precisa ser reinventado, voltando aos princípios iniciais que embasaram seu surgimento, onde o modelo era democrático e igualitário.

O “novo cooperativismo” é baseado nos conceitos de economia solidária, denominado Economia Social ou Economia Solidária; desse modo várias cooperativas foram surgindo em territórios rurais, movimento que pode ser evidenciado a partir da segunda metade da década de 2000 (NASCIMENTO, 2008).

O Estado passou a exigir dos agricultores familiares dispositivos coletivos, principalmente para a comercialização e construção de mercados que englobassem a agricultura familiar, visto que as Associações que foram criadas entre 1980 e 1990, possuíam restrições que as impediam de desempenhar esse papel (FERREIRA, 2010). Nesse viés, o autor acentua:

O cooperativismo no meio rural se desenvolveu envolvendo um conjunto de agentes os mais diversos compreendendo meeiros, trabalhadores rurais, posseiros, moradores, pequenos, médios e grandes proprietários, lideranças políticas e vinculando-se a alguns condicionantes. De um lado, à forte presença da igreja católica, através da iniciativa de alguns “fiéis” que, a partir dos anos 20, vai se intensificando e orientando as ações para as populações rurais, no intuito de evitar os conflitos no campo. Por outro lado, houve o interesse do Estado em incentivá-lo, através de programas e projetos, favorecendo a entrada das indústrias químicas e seus pacotes tecnológicos, cujo pretexto era de modernizar o campo. Mais recentemente, algumas cooperativas foram

criadas no meio rural, seja por condicionalidades do Estado nos assentamentos, ou mesmo por iniciativa dos setores populares. (FERREIRA, 2010, p.163)

Seguindo essa temática, Pires (2003) discute a necessidade da reinserção da população desempregada no mercado de trabalho, ressaltando que é necessário que ocorra através da esfera organizacional. O autor comenta que o Brasil carece de medidas jurídicas específicas que abordem o tema para as organizações do campo visando a economia solidária, através da implementação de empreendimentos econômicos solidários, associações ou cooperativas, que permitam o desenvolvimento das práticas da economia solidária.

O autor ainda ressalta, a importância da relação entre cooperativismo e agricultura familiar, que durante as últimas décadas se tornou um tema recorrente em pautas de políticas públicas brasileiras. A relação entre cooperativismo e agricultura familiar é de grande relevância e de destaque no mercado, pois permite maior competitividade no mercado de economia global, além da vantagem de associar o associativismo e o cooperativismo, que juntos permitem a sustentabilidade da unidade produtiva e do negócio (PIRES, 2003).

O setor de cooperativismo agropecuário das regiões Norte e Nordeste ainda apresenta diversas fragilidades, entre elas se destacam o forte controle político, altos índices de pobreza e de analfabetismo, escassa participação democrática dos associados, que ocasionam perda de oportunidades no mercado internacional e participação apenas em negócios com pouca relevância para a região (PIRES, 2004).

Desse modo o cooperativismo no Brasil e sobretudo na região Nordeste é de predominância do ramo de cooperativas agropecuárias e de produtores rurais, cujo maior meio de produção ocorre em decorrência do sistema de cooperativa. Nesse sistema, vem sendo oferecido aos associados da região, recebimento e comercialização da produção agrícola, armazenamento e industrialização, além do oferecimento de assistência técnica, educacional e social aos cooperados e promoção do acesso às políticas públicas brasileiras.

4.4 COOPERATIVISMO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO SERTÃO DO APODI

As cooperativas são consideradas organizações sem fins lucrativos, que visam promover o desenvolvimento local, trabalhando na promoção do crescimento e desenvolvimento alicerçado na atuação de grupos humanos (OLIVEIRA, 2001). Nessa mesma perspectiva Souza (2004), comenta que as cooperativas auxiliam a mensurar qual o desenvolvimento regional, expõem a importância da relação entre cooperação e desenvolvimento local.

A Organização das Cooperativas do Brasil (OCB, 2009), argumenta que o cooperativismo é um movimento que faz junção entre a filosofia de vida e o modelo socioeconômico, ocasionando através dessa relação o desenvolvimento econômico e o bem-estar social; os ideais da cooperativa se baseiam em participação, democracia, solidariedade, independência e autonomia.

As cooperativas adotam estratégias distintas nas tomadas de decisões, que podem ser desde advertências verbais ou escritas, até mesmo punições consideradas mais severas como a expulsão, mas salienta-se que todas das tomadas de decisões são discutidas em coletividade nas assembleias, conforme a Lei nº 5.764/71, conforme artigo 21:

- I - a denominação, sede, prazo de duração, área de ação, objeto da sociedade, fixação do exercício social e da data do levantamento do balanço geral;
- II - os direitos e deveres dos associados, natureza de suas responsabilidades e as condições de admissão, demissão, eliminação e exclusão e as normas para sua representação nas assembleias gerais;
- III - o capital mínimo, o valor da quota-parte, o mínimo de quotas-partes a ser subscrito pelo associado, o modo de integralização das quotas-partes, bem como as condições de sua retirada nos casos de demissão, eliminação ou de exclusão do associado;
- IV - a forma de devolução das sobras registradas aos associados, ou do rateio das perdas apuradas por insuficiência de contribuição para cobertura das despesas da sociedade;
- V - o modo de administração e fiscalização, estabelecendo os respectivos órgãos, com definição de suas atribuições, poderes e funcionamento, a representação ativa e passiva da sociedade em juízo ou fora dele, o prazo do mandato, bem como o processo de substituição dos administradores e conselheiros fiscais;
- VI - as formalidades de convocação das assembleias gerais e a maioria requerida para a sua instalação e validade de suas deliberações, vedado o direito de voto aos que nelas tiverem interesse particular sem privá-los da participação nos debates;
- VII - os casos de dissolução voluntária da sociedade;
- VIII - o modo e o processo de alienação ou oneração de bens imóveis da sociedade;
- IX - o modo de reformar o estatuto;
- X - o número mínimo de associados.

Ferreira (2010), ao abordar os aspectos benéficos do sistema de cooperativas para a agricultura familiar, a criação de uma cooperativa proporcionará vantagens individuais e para o coletivo, visto que as cooperativas proporcionam ao agricultor familiar inúmeros benefícios, como condições mais adequadas para a produção e distribuição, além de promover aos mesmos uma relação mais estreita entre o processo de produção desde a sua origem, como também em todo o processamento pós produção e em fases como a distribuição e comercialização dos produtos.

As cooperativas se fortalecem devido a um conjunto de ações e com o estabelecimento de uma rede de apoio entre os parceiros, que apoiam e ampliam a rede de comercialização dos produtos dos cooperados, situação essa comum em organizações parceiras da agropecuária

familiar, como: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Governo do Estado, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), além de instituições bancárias como o Banco do Nordeste, Banco do Brasil e outras organizações (FERREIRA, 2010).

As cooperativas podem ser compreendidas como movimentos sociais, que tem o intuito de fortalecer a organização e todos os seus filiados, além de atuar promovendo a participação dos membros em projetos pautados em políticas públicas, visando a inclusão social e a permanência do homem no campo, sendo assim uma forma de diminuir o processo de êxodo rural.

Sobre as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, há entre elas programas que propiciam a facilidade nos processos de financiamento, com o intuito de proporcionar a esses produtores condições que melhorem sua renda e lhe acarretem maior estabilidade e qualidade de vida (MERA; DIDONET, 2010).

Para Peixoto (2008), ao abordar o tema agricultura, é fundamental que seja apresentado o programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), visto que a assistência técnica é fundamental para o desenvolvimento dos projetos relacionados ao homem do campo, visto que em muitas situações como nas compras governamentais, o conhecimento propicia uma melhor orientação na realização e condução das atividades agrícolas, uma vez as atividades agrícolas são impactadas por questões climática, sazonais e comerciais, que demandam certos conhecimentos técnicos sobre os temas.

Seguindo essa temática, Ruas (2006), comenta sobre a Assistência Técnica e a Extensão Rural, que deve ser oferecida ao trabalhador rural:

Como mediador do processo de produção do conhecimento, o extensionista precisa adotar, em sua prática cotidiana, uma postura investigativa, estimulando a adoção dessa mesma postura também pelos atores sociais. Isso possibilitara a sua atuação como facilitador do processo educativo, uma vez que as observações realizadas servirão como base para a problematização da realidade e organização (RUAS, 2006, p. 31).

Na década de 1990, iniciavam-se as primeiras discussões sobre a necessidade de ofertar assistência técnica e modais que abordem a extensão rural, os estabelecendo como modelos educativos, como mencionado por Freire (1983, p. 11): “o que busca o extensionista não é estender suas mãos, mas seus conhecimentos e suas técnicas”.

Atualmente a assistência técnica na perspectiva, engloba questões pertinentes às práticas de trabalho técnicas, no âmbito de extensão a mesma aborda questões que vão além da prática do trabalho; sobre essa ótica o agente ATER passou a ser considerado um fator modificador da

realidade do campo e gerador de conhecimento, nesse aspecto o extensionista é considerado um gerador de ideias e propiciador de educação no meio rural, além de que o mesmo atinge de forma vasta a todos os profissionais do campo, nos mais diversos setores, onde independente do grau de instrução, todos os envolvidos no processo entendem seu papel como indivíduos que podem ensinar e aprender.

O extensionista rural, pode através de suas atividades modificar a realidade dos indivíduos do meio rural, quando o mesmo dissemina suas técnicas e as mesmas passam a ser adotadas e colocadas em prática pelo agricultor; desse modo compreende-se que o extensionista possibilita ao agricultor rural a aquisição de conhecimentos sobre políticas públicas, que permitem maior conhecimento sobre acesso a compras governamentais, financiamentos bancários e outros.

A assistência técnica é um item essencial para os agricultores, visto que quando os mesmos são orientados, passam a adquirir e ampliar os conhecimentos, passando a vislumbrar novas possibilidades para agregar as suas atividades da agricultura, possibilitando ainda que os mesmos passem a usufruir de programas e projetos do governo.

No âmbito de políticas públicas para a agricultura familiar, evidencia-se que as políticas públicas ainda são escassas, apresentam déficits e muito burocracia, dificultando o acesso dos agricultores às mesmas, fenômeno que ocorre também na agricultura familiar, onde mesmo com as políticas públicas que visam proporcionar melhorias de trabalho e oferecer melhores condições, esperava-se que as mesmas fosse diminuir ou estabilizar o processo de êxodo rural, mas é uma situação que não apresentou grandes mudanças nesse aspecto relacionado a políticas públicas.

Na agricultura familiar, as cooperativas são consideradas primordiais para a evolução dos agricultores familiares e os que produzem em pequenas áreas, nesse cenário as cooperativas atuam auxiliando na regulação dos preços dos produtos, fornecem todo o aporte social e econômico que os mesmos necessitam, condições fundamentais principalmente para os agricultores com produção em pequena escala.

De acordo com Sousa (2019), ao entrevistar agricultores familiares no município de Apodi, os entrevistados relataram que o meio de comercializar sua produção mais utilizado eram as cooperativas nas quais são sócios, destaca-se que mesmo a cooperativa sendo o principal canal de comercialização, eles ainda comercializam seus produtos em setores para: feiras de agricultura familiar, amigos, vizinhos e outros; ainda conforme apontado na pesquisa a comercialização com atravessadores é apontada como a última opção de comércio, onde mesmo com todos os outros canais de comercialização, esse meio não deixa de ser utilizado.

Na mesma pesquisa, outro fato evidenciado é que os produtos produzidos nos quintais, são consumidos pelas famílias dos entrevistados, sendo essa finalidade apontada como a principal finalidade do plantio de quintal, além dos mesmos serem produtos saudáveis e com alta qualidade; outro fator apontado é que os produtores não podem comercializar toda sua produção, pois então teriam que recorrer à compra de produtos de terceiros (SOUSA, 2019). A autora também comenta que identificou que os agricultores possuem certos déficits relacionados ao processo de organização individual, evidenciou-se que muitos ainda utilizam o sistema de anotação manual sobre suas atividades e procedimentos agrícolas, como informações sobre insumos, mão de obra; a falta ou a anotação incorreta sobre informações como as mencionadas, podem impactar significativamente na precificação correta do produto final para a cooperativa e na venda do mesmo ao PAA e no PNAE.

Várias condições podem impactar e limitar a produção agrícola familiar, como a área de produção pequena, capacidade hídrica insuficiente, falta de linhas de crédito que atendam às condições e necessidades desse produtor, excesso de burocracia, são considerados fatores limitantes para o crescimento do agricultor familiar; também é apontado como fator impactante a inexistência ou o distanciamento dos agricultores com a assistência técnica contínua, onde a assistência só é ofertada em alguns momentos e acaba sendo descontinuada, acarretando um certo desânimo nos agricultores (SOUSA, 2016).

De acordo com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Apodi (PTDRS, 2010), salienta que o território abrange uma das regiões do Rio Grande do Norte com o maior capital social, na região existem mais de 120 grupos produtivos, entre associações, cooperativas, ONGs, sindicatos e assentamentos. O PTDRS (2010), cita que a região possui cerca de 9.453 agricultores familiares, 2.860 famílias assentadas e 1 comunidade quilombola.

Na região o município de Apodi se tornou referência no desenvolvimento das cadeias produtivas baseadas na agricultura familiar e com enfoque na economia solidária. O município de Apodi historicamente, sempre foi um campo promissor para as associações e movimentos sociais, local onde iniciou um modelo de cooperativismo tradicional, baseado na participação popular, de jovens, mulheres e agricultores familiares.

O início do cooperativismo na região do Sertão do Apodi, foi baseado na agricultura familiar. Suas origens ocorreram no movimento sindical do campo e do trabalho social da Igreja Católica, com apoio de agentes externos como instituições e comunidades rurais. Esse ambiente foi solo fértil para o surgimento das organizações dos agricultores familiares e de associações e cooperativas agropecuárias.

Atualmente na região existem sete cooperativas, localizadas entre os municípios de Apodi, Caraúbas e Umarizal. As mesmas são responsáveis pela organização e elo com os agricultores familiares de toda a Região do Sertão do Apodi (Quadro 10). Um ponto importante de destaque, é a cooperativa COOAFARN, que é considerada uma cooperativa de segundo grau, sendo composta por 12 organizações, sendo associações e cooperativas.

Quadro 10 - Cooperativas atuantes no Sertão do Apodi

RAZÃO SOCIAL	Nome Fantasia	Município	Número estimado de Sócios
Cooperativa Potiguar de Apicultura	COOPAPI	Apodi	222
Cooperativa dos Agricultores Familiares de Apodi	COOAFAP	Apodi	416
Cooperativa Central da Agricultura Familiar do Estado do Rio Grande do Norte	COOAFARN	Apodi	12
Mini Fábrica de Beneficiamento de Castanhas	-	Caraúbas	34
Cooperativa Mista agro ind. Peq. Produtores de Caraúbas Ltda.	COOPERUBA	Caraúbas	145
Cooperativa de Avicultura de Caraúbas	COOPERAV	Caraúbas	24

Fonte: Pesquisa autoral (2020).

No campo do PAA e PNAE, são apontadas diversas limitações de políticas públicas, como a deficiência e até mesmo inexistência de fiscalização do governo federal, a ocorrência de falhas no processo de gestão dos programas, as instituições beneficiárias também não tem cumprido com elementos do edital, como a compra dos produtos em sua totalidade, fato que é determinado em contrato e em muitos casos não é cumprido.

No município de Apodi, duas cooperativas que são a COOPAPI e COOAFAP, operacionalizam através de programas de compras governamentais como o PAA e PNAE.

A COOPAPI, está localizada às margens da BR 405, foi fundada em 2004, em decorrência da alta demanda dos agricultores e apicultores oriundos das comunidades rurais da região da areia, que necessitavam fazer a comercialização de seus produtos, com a Comunidade de Córrego e com os sítios circunvizinhos. A COOPAPI é considerada um modelo de experiências bem sucedidas em aspectos de comercialização de produtos dos seus cooperados para programas governamentais como nas compras nos programas de aquisição de alimentos através do PAA e PNAE.

A COOAFAP, foi fundada em 2001, através do intermédio entre alguns agricultores familiares do município de Apodi com o sindicato dos trabalhadores rurais, que se uniram e constituíram a cooperativa. A COOAFAP, tem se destacado no município devido ao seu amplo conhecimento, divulgação, articulação e participação da mesma no movimento sindical, local

em que a cooperativa tem se demonstrado fortalecida. Os principais produtos comercializados na mesma são as carnes de caprino e bovino e o mel de abelha.

A COOPAPI e a COOAFAP, iniciaram suas atividades comerciais realizando compras no setor governamental cinco anos após sua fundação, ambas iniciaram através do programa PAA, iniciando na modalidade de formação de estoque e doação simultânea. Sobre as duas cooperativas, um ponto de grande destaque é o fato de que elas possuem parcerias entre si e também com a COOAFARN (Cooperativa Central da Agricultura Familiar do Estado do Rio Grande do Norte).

A COOAFARN, é uma cooperativa considerada de segundo grau, onde os seus sócios cooperados, são cooperativas singulares de primeiro grau; ela foi fundada no ano de 2012, com o intuito de atender as demandas comerciais maiores, além de atuar na promoção e interação entre as suas afiliadas. Ela tem se demonstrado fundamental para as cooperativas que fazem parte de sua organização, visto que em 2016, a COOAFARN conseguiu legalizar a agroindústria de polpa de frutas produção de polpa de frutas, assim após a liberação, pode ocorrer a produção de: abacaxi, acerola, cajá, caju, goiaba, manga, maracujá e tamarindo. O exemplo da COOAFARN, é claramente notório como o sistema de cooperativas e o estabelecimento de parcerias, pode contribuir significativamente para superar as limitações que são encontradas.

É evidente como através de projetos e leis municipais, estaduais e federais, a agricultura familiar possa ser estimulada e fortalecida; as leis devem amparar os produtores familiares, além de flexibilizarem em alguns aspectos como a comercialização de produtos provenientes da agricultura familiar, valorizando o processo de produção rústico.

A produção agrícola proveniente dos quintais produtivos, tem mostrado o seu grande potencial, sua diversidade, como ela é adaptável, necessita de manejo simples e do uso de poucas tecnologias em sua produção. A venda dos produtos ocorre através de programas governamentais ou em feiras livres, onde os produtos são comercializados colocando em evidência algumas de suas características como produtos agroecológicos e provenientes da agricultura familiar; evidencia-se que esse modal de produção apresenta diversas dificuldades, como a burocracia e a constante necessidade de acompanhamento técnico profissional, visando garantir a qualidade da produção, mas apesar das dificuldades apontadas, a mesma apresenta bons índices de produtividade e é fonte de renda para diversas famílias de agricultores familiares.

A cooperativa de agricultura familiar considera precursora na região foi a Cooperativa Mista Agro Ind. Peq. Produtores de Caraúbas Ltda., conhecida como COOPERUBA, que foi fundada em 1994 no município de Caraúbas.

As propriedades de agricultura familiar e organizações comunitárias, representam a base e a construção do território do Sertão do Apodi, diversas comunidades rurais iniciaram seus trabalhos através de ações coletivas, com agricultores familiares que se organizaram em associações.

Um dos projetos de grande destaque e que gerou grandes frutos, foi o Dom Helder Câmara (PHDC), onde do mesmo resultaram mais de 485 associações atuantes nos 17 municípios na Região do Sertão do Apodi.

4.5 AGENTES DO TERRITÓRIO

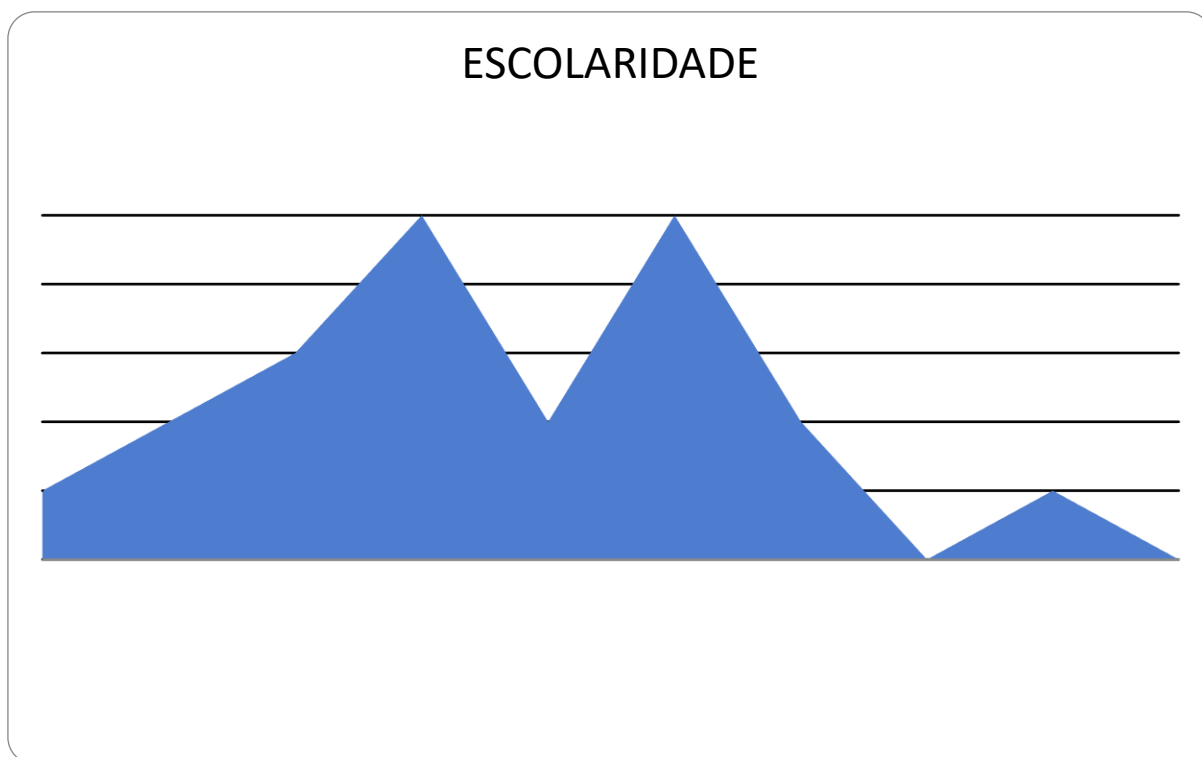
4.5.1 Produtor

Em decorrência da pandemia, os questionários restaram prejudicados em sua aplicação devido a impossibilidade de contato com os produtores, haja vista a necessidade de respeito as normas de biossegurança.

Foram realizados de forma remota, por meio de ligações telefônicas, dificultando bastante a coleta de dados

As questões a seguir apresentam o perfil e atuação dos produtores junto suas cooperativas. Intercaladamente, os depoimentos que por ventura mereçam destaque, seguirão como citação.

GRÁFICO 1: Escolaridade



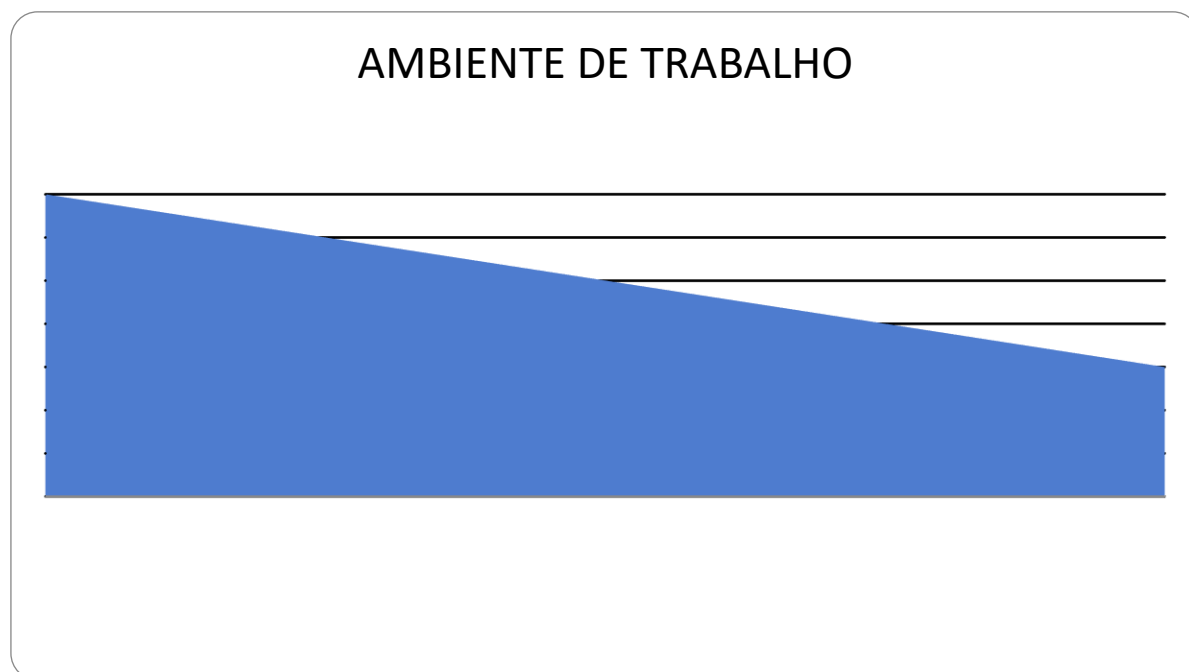
Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Quanto a escolaridade, foi observado uma mudança significativa no perfil dos agricultores que, em sua grande maioria, em um passado próximo, não possuíam nenhum tipo de instrução. Um dos depoimentos merece ressaltar:

Antigamente a gente do sítio não tinha oportunidade que hoje tem. Não lia nem escrevia até um dia desses, aí na cooperativa me falaram que a noite estavam ensinando a ler e escrever. Eu fui e hoje sou alfabetizado. Se fosse mais novo, ia era pra faculdade.

Uma das características apresentadas para a formação de capital social sólido em uma sociedade ou pequeno grupo com finalidades em comum, é a tentativa de elevação das capacidades cognitivas de seus membros, sempre enxergando o coletivo com principal objetivo.

GRÁFICO 2: Ambiente de Trabalho



Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

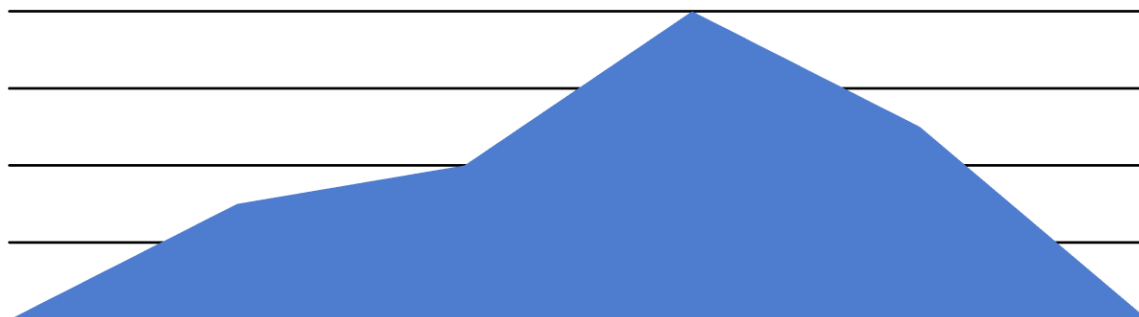
Foram indagados sobre a origem e permanência deles no ambiente rural e mostrou-se interessante o retorno de gerações mais jovens para o seu espaço de origem, mesmo tendo vivido nas áreas urbanas até mesmo longe de sua cidade natal. Como exemplo, esse depoimento mostra-se relevante:

Eu morei por mais de dez anos em Mossoró, estudei e as coisas ficaram muito difíceis por lá. Hoje aqui no sítio temos mais condições que antigamente. Oportunidades de crédito, de venda dos produtos, tudo mais organizado. Acredito que meus filhos crescerão muitos mais felizes e saudáveis aqui.

Umas das questões centrais que sempre era abordado pelos produtores era a questão da educação que, desde o nascer dos filhos, a preocupação era que eles tivessem uma instrução mais longa que a de seus antecessores.

GRÁFICO 3: Composição Familiar

COMPOSIÇÃO DA FAMÍLIA (PESSOAS)

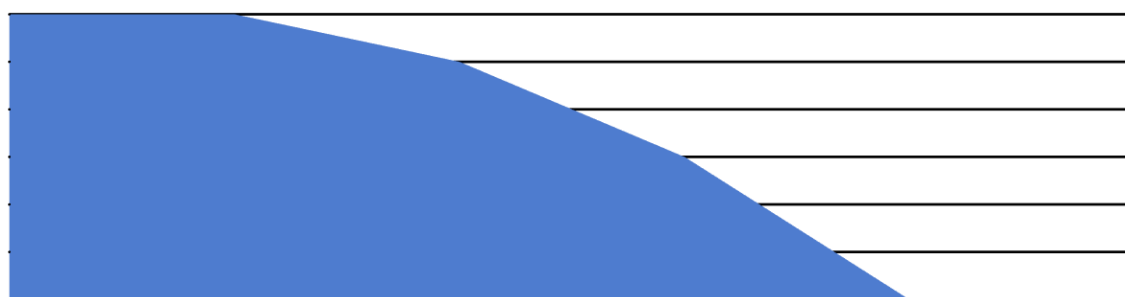


Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Claramente se evidencia a redução do tamanho das famílias com o avançar dos tempos. Há algumas décadas, as composições familiares tem reduzindo significativamente, tanto em ambientes rurais quanto em urbanos.

GRÁFICO 4: Familiares na Atividade

ATUAM DA ATIVIDADE (PESSOAS)



Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

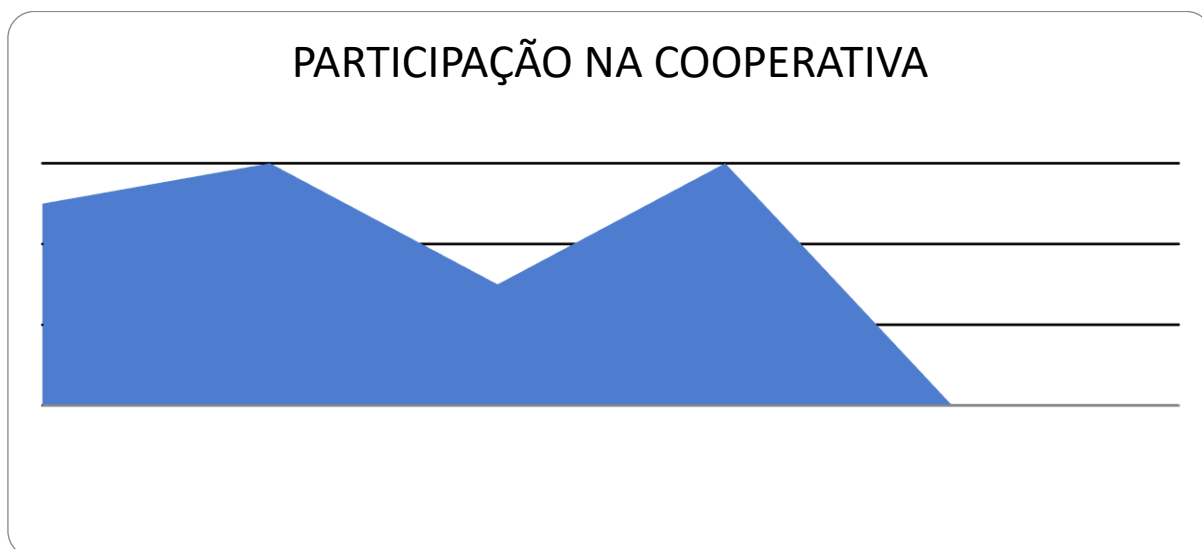
Quando indagados sobre a atuação de integrantes familiares na atividade produtiva, os produtores foram taxativos em relatar que os familiares, principalmente as novas gerações, não interessam em continuar junto aos seus pais trabalhando no campo. Como depoimento importante, segue dois de explanação antagônica:

Meus filhos quando se entendem de gente já se preparam pra ir morar em Mossoró, dizem que precisam estudar e que isso aqui não é vida pra eles. A gente fica triste, mas fazer o que, se eles estão certos em querer o melhor?

Há oito anos eu fui embora morar em Caicó, na casa de minha tia, para estudar e arranjar um emprego. Nada foi do jeito que eu planejei. Quando voltei para cá há dois anos, comecei a fazer faculdade e trabalhar com meus pais e irmãos na lavoura e, de lá, tiramos nossos sustento.

Fica evidente a quebra de um paradigma criado nas últimas décadas aumentando o êxodo rural. Hoje, de forma tímida, com as dificuldades criadas pelos grandes centros em abrigar os que ali tentam residir, o retorno para o campo é a opção mais viável nesse cenário, sempre levando em consideração que a capacidade organizativa dos produtores traduzem-se em segurança para aqueles que enxergavam no ambiente rural um espaço insalubre para se viver e conviver.

GRÁFICO 5: Indicação para a Cooperativa



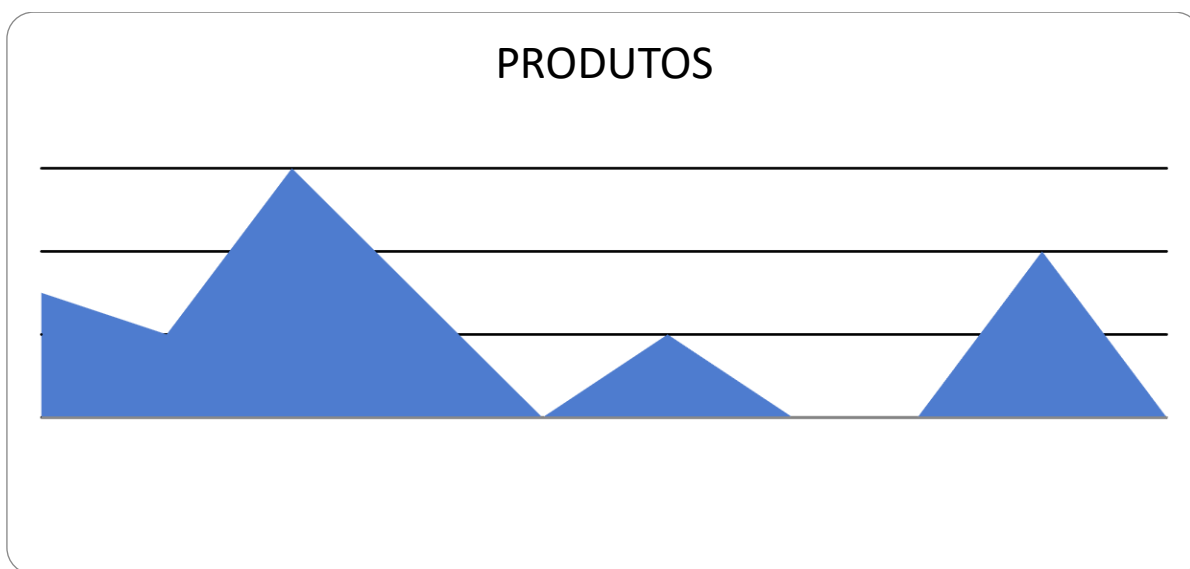
Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Ao serem indagados quem os incentivou a participar como membro de um cooperativa, as respostas foram as mais diversas, mas sempre oriundas de pessoas que participavam ou tinham interesse em participar. Um dos depoimentos chamou a atenção:

Meu irmão escutou lá no mercado que quem tivesse na cooperativa ira vender para as escolas. Ora se a preocupação da gente é pra quem vender e aparece uma chance dessas, eu vou entrar sim. Hoje vejo que é mais que isso. já fiz vários cursos e vejo a importância de que juntos somos mais fortes. Eles sempre falam isso lá.

Essa premissa do cooperativismo nota-se em diversos depoimentos, principalmente pela garantia de pagamento que as compras governamentais passam aos produtores.

GRÁFICO 6: Produtos



Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Quanto aos produtos produzidos pelo cooperados, foi observado uma tendência ao fornecimento de produtos que sazonais, o que direciona as receitas a tendências temporais ou zoneamentos. Verificamos que, em cruzamento de informações, as cooperativas tem atuado de forma proativa e antecipada junto as Prefeituras e DIRECs para se antecipar as demandas de produtos para o ano letivo. Isso mostra claramente o nível de organização e antecipação dado

pelos fornecedores de produtos, gerando assim, uma capacidade de geração de receita perene aos produtores.

A próxima pergunta foi realizada de forma intencional, para observar o nível de alinhamento da produção com a necessidade da demanda institucional. Verificamos que os produtos mais ofertados pelos produtores têm congruência com as necessidades da demanda, mostrando a organização das cooperativas e o poder de gestão social dentro dessas organizações. Os processos de formação cognitiva também têm papel fundamental nesse processo, direcionando as capacitações e discussões para tal mister.

GRÁFICO 7: Comercialização



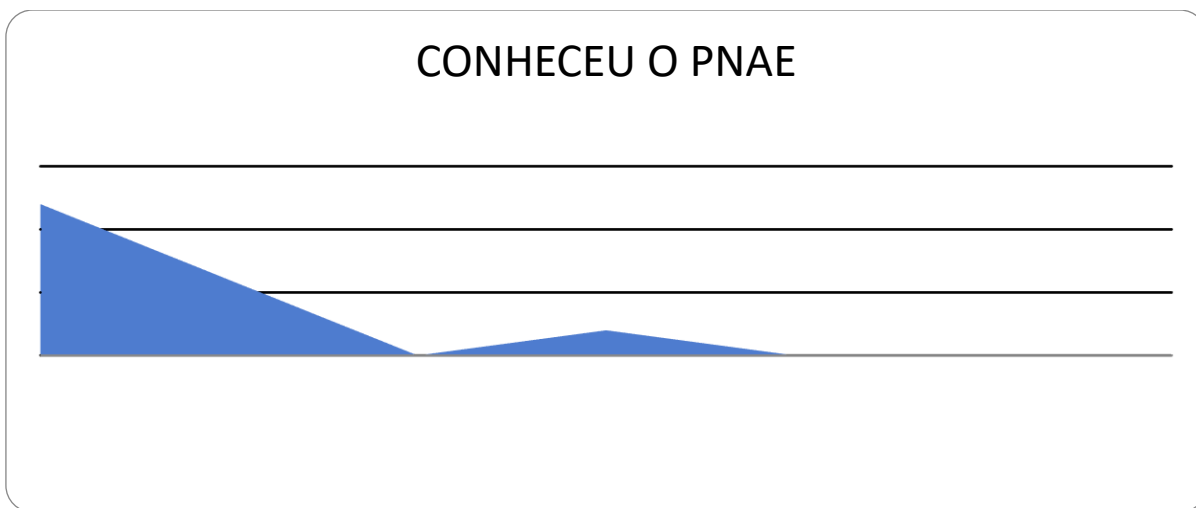
Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

No tocante ao espaço de comercialização dos produtos, restou evidente a atuação da cooperativa e a organização dos produtores em função do atendimento das demandas do PNAE. Além de cursos voltados a compra e venda coletiva, os processos de formação cognitivos da instituição gera um capital social coeso, voltados ao atendimento de demandas coletivas. Outro ponto a se ressaltar foi a não citação de entrega de produtos a atravessadores, o que eleva a capacidade de geração de renda e valor agregado dos produtos. Um dos relatos dos produtores foi bem interessante:

Desde que comecei na cooperativa que entrego a maior parte para o PAA e PNAE, porque a gente evita de entregar para atravessadores por um valor bem menor que na

cooperativa. Nas reuniões eles sempre tocam nesse assunto, lembrando que fazendo assim a gente ajuda os preços se manterem mais justos pra nós. O que eu acho é que o pessoal da cooperativa diz mais o menos o que vão precisar pro ano seguinte, aí a gente ajusta também pra que produzir nem demais nem de menos.

GRÁFICO 8: Como Conheceu o PNAE

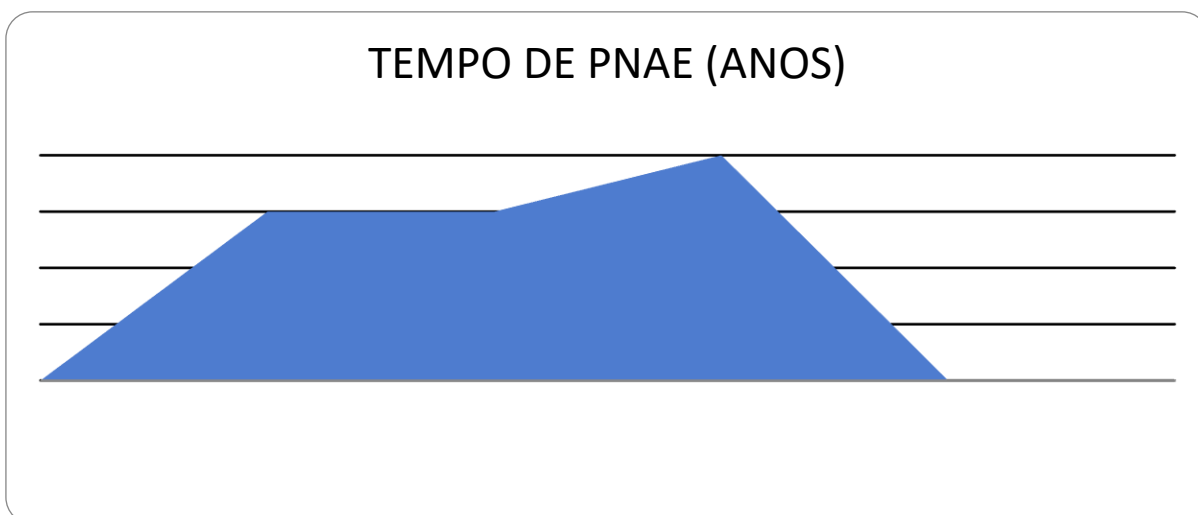


Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Nessa questão em especial, ficou evidenciado que todo o processo de captação de produtores para fornecer produtos da agricultura familiar para os programas de compras governamentais tem início nas associações locais, sejam elas de projetos de assentamento ou de aglomerados rurais. Esse processo mostra a busca dos produtores por políticas públicas que permitam a perenidade de renda e a capacidade de estruturação de seus fluxos de caixa. Para essa validação, um depoimento em especial citou esse fato:

Eu sou da comunidade de Nova Descoberta e lá na associação o pessoal começou a falar do PNAE, pra gente se organizar para entregar para as escolas. Fiquei empolgado e depois que a gente fez umas reuniões e alguns cursos explicando direitinho, entrei para a cooperativa e passamos a entregar quase tudo o que eu produzo.

GRÁFICO 9: Tempo de Fornecimento ao PNAE

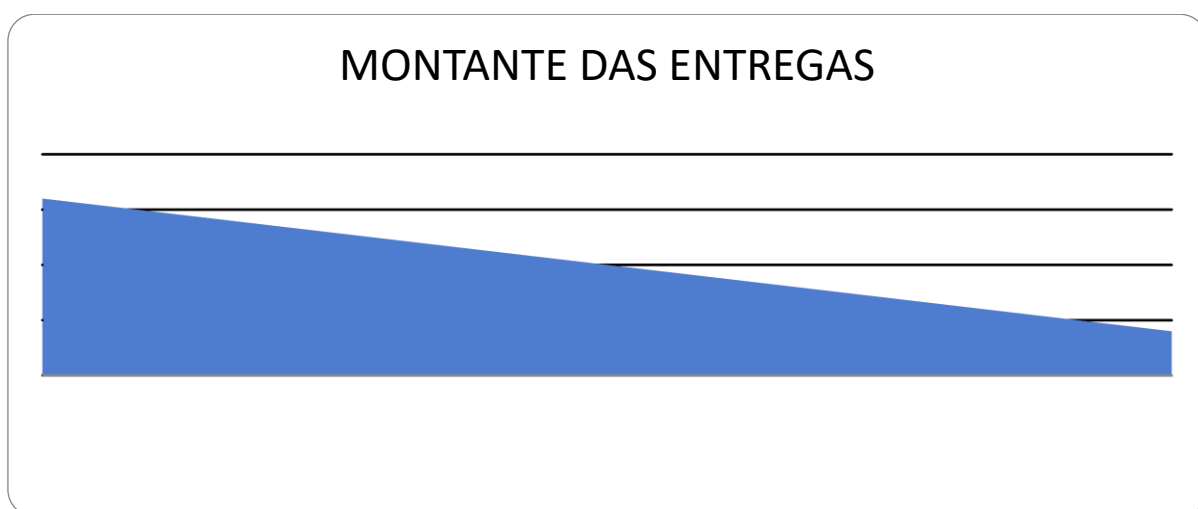


Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Uma informação relevante é a geração de novos negócios e organização por parte dos produtores, perspectiva de futuro e gerenciamento de produção, pessoas e renda alicerça as relações sociais dentro da organização e gera boas expectativas para os produtores, por vislumbrar dignidade e fonte certa de escoamento de sua produção. Nos seus relatos, encontramos diversos depoimentos até um pouco emocionados, principalmente quando falamos da possibilidade de melhoria de vida e de uma criação mais digna de seus filhos e netos:

Para mim o mais importante é que eu sei que, mesmo sem chuvas, a gente se organiza e produz junto para gastar menos água, menos adubo, menos fertilizantes e a gente sabe que vai ter quem compre, além de saber que meus filhos estão comendo o que eu produzo lá na escola, faz com que a gente fique muito satisfeito.

GRÁFICO 10: Montante de Entregas



Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

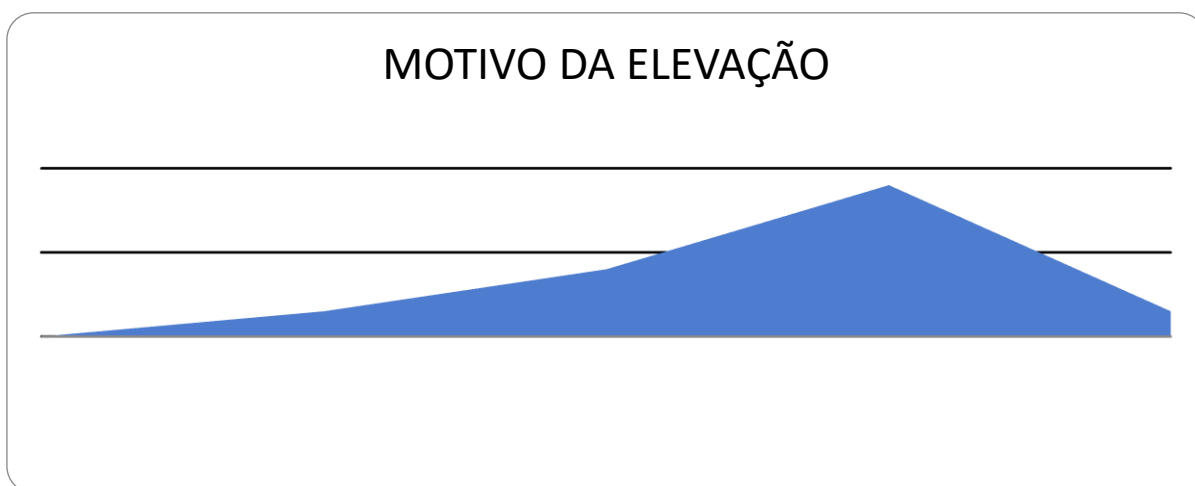
Umas das informações que conseguimos cruzar com as informações de crescimento de utilização de recursos do PNAE é esta que referencia a elevação das entregas de produtos para a cooperativa. Anualmente tem se elevado esses valores, principalmente pela interação positiva dos dirigentes das cooperativas com as nutricionistas e gestores, como forma de orientar e direcionar a produção dos cooperados para o atendimento das necessidades mapeadas nos cardápios para o ano seguinte. Esse trabalho de antecipação da demanda é fundamental para a organização da projeção da produção. Frente a isso, o depoimento abaixo corrobora:

Eu venho aumentando minhas entregas todo ano. Eu acho bom porque eu me programo e faço minha produção voltada para a entrega. Aí eu posso comprar minhas coisas pra dentro de casa porque eu sei que vou ter dinheiro para pagar.

Para um dos produtores que não realizaram nenhuma elevação, também é importante ressaltar sua preocupação com o mercado local:

Eu aumentei minha produção do ano passado pra cá, mas resolvi entregar a mesma coisa para que sobrasse algum para mim entregar pro mercado. O pessoal diz sempre que eu não levo mais nada e assim eu deixo um pouco pra cá.

GRÁFICO 11: Motivo de Elevação das Entregas



Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Esse quesito fortaleceu a importância da construção sólida do capital social no território, onde a maioria deles citou o coletivo com importante para o atendimento das demandas de origem individual. Mostra o nível de organização e comprometimento das cooperativas e associações com os produtores, as políticas públicas e a sociedade, tornando o processo mais participativo e justo.

Nesse diapasão, os produtores foram indagados sobre as discussões e treinamentos que eles já participaram e dentre os depoimentos, coletamos alguns:

Eu participei de vários treinamentos. Do SEBRAE, da EMATER, do Banco do Nordeste, fora o que os técnicos dão quando vão lá na roça.

Que eu lembre já teve de cooperativa e das associação, que é como a gente deve se organizar para vender e comprar; teve um bem difícil, pra gente aprender a calcular as vendas. Tive que estudar depois de velho.

Um curso que achei bem interessante foi pra melhorar as práticas de produção dos produtos. Foi um técnico da prefeitura e o da EMATER que deram esse.

Quando indagado sobre seus conhecimentos da atividade e em relação atuação de forma coletiva, eles foram unânimes em relatar que hoje estão muito melhores que antigamente, sempre fazendo relação com as entregas e perenidade de renda.

Eu fico muito feliz porque tive essa oportunidade de entender que quando a gente trabalha junto, a gente pode ser mais forte. Enxergo minha importância para a cooperativa, para minha família e para a sociedade, pois o que eu produzo alimenta e sustenta as pessoas e melhora a minha vida e de minha família, através do trabalho coletivo de todos.

Hoje eu sou abençoado com a oportunidade de fazer faculdade e ajudar minha família e minha comunidade. Já consigo realizar cursos para os menos experientes dentro da cooperativa e posso repassar tudo o que aprendo e aprendi na faculdade.

Ainda nessa linha, foram indagados sobre se ser cooperado ajuda a eles a entender o mercado.

Com a programação da cooperativa para as entregas, posso me programar para aumentar um pouco a produção e atender as pessoas mais próximas e deixar um pouco para os mercadinhos, porque sem essa produção a mais, falta no mercado local e o preço dispara. A gente também não quer isso.

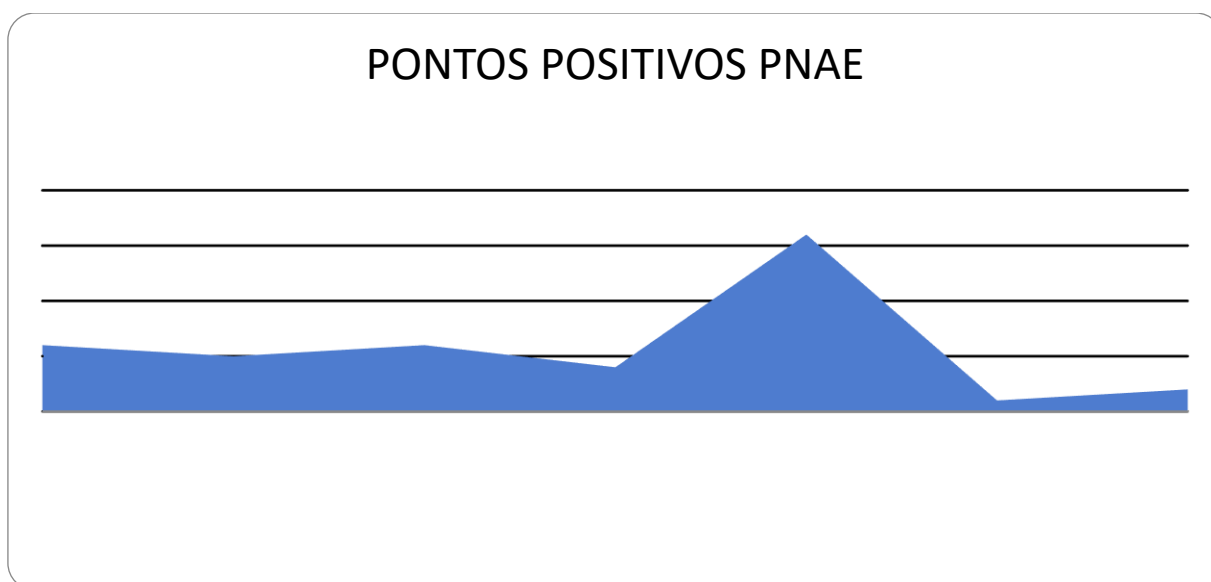
Eu passei a entender mais essa coisa de mercado. Se tem demais, o preço cai, se tem de menos o preço avoa. A gente tem que manter as coisas dentro de uma normalidade, pra nem subir demais nem cair demais.

Quando perguntados sobre a participação da família nesse processo, eles comentam que inicialmente restavam céticos nessa modalidade de comercialização, mas depois que começou a dar certo, até passaram a trabalhar juntos.

Quando eu comecei, ninguém acreditava que iria dar certo as entregas e o recebimento, mas depois que aconteceu direitinho, a família passou até a ajudar, pois sabe que é para o benefício de todo mundo em casa.

Meu irmão tinha ido embora pra Pau dos Ferros e as coisas arruinaram por lá, aí ele voltou e está trabalhando comigo e tá dando certo.

GRÁFICO 12: Pontos Positivos PNAE



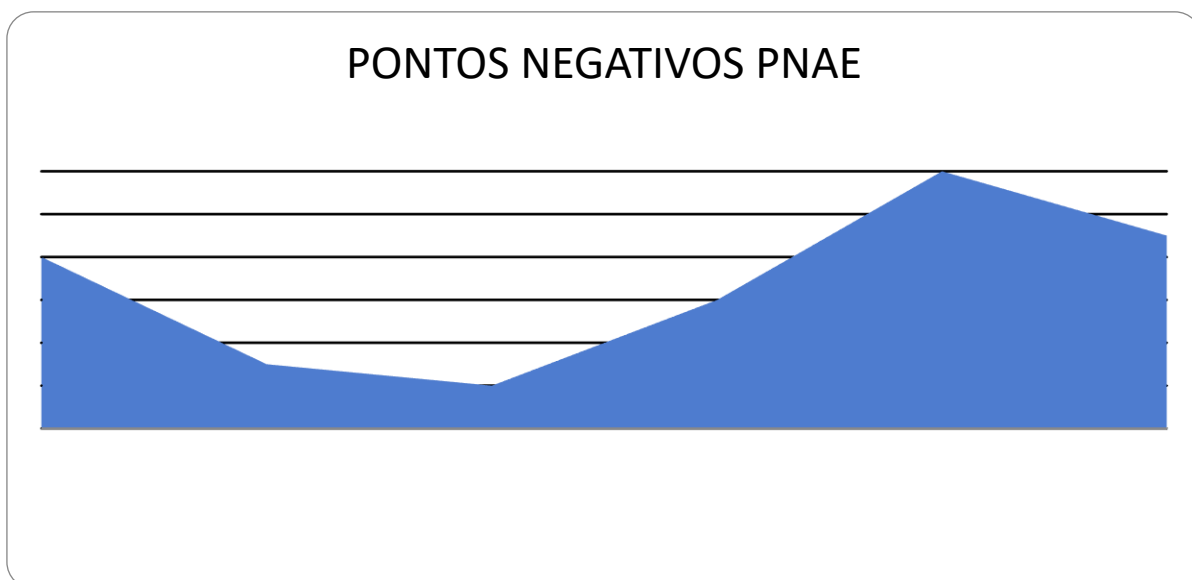
Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Nessa questão foram colocadas alguns pontos positivos da PNAE para que fossem escolhidos dois, segundo a opinião pessoal deles. O que ficou claro é a importância da cooperativa para o escoamento da produção individual e coletiva.

A gente tem que se organizar pra não perder essas entregas. Agora na pandemia se não tivesse elas a gente tava passando fome. Temos que fortalecer pra não perder.

Na cooperativa a gente aprende mais, vende mais, ganha mais. Não podemos deixar isso se acabar como o que acontece com tudo o que vem de bom pra gente.

GRÁFICO 13: Pontos Negativos PNAE



Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

No que diz respeito a pontos negativos, um item apareceu bem elencado, que foi o problema da apresentação das certificações como exigência para entrega de proteína animal. Um dos grandes gargalos do fornecimento desses produtos, que apresentam elevado valor agregado, é a exigência das certificações sanitárias, seja ela federal, estadual ou municipal. Quanto a exigência, eles são a favor, mas a grande questão é a ausência dos entes públicos no tocante a concessão a essas certificações, além do valor exorbitante.

Eu queria entregar carne para a merenda escolar, mas falta as certificações e como o valor que a gente recebe é baixo, não compensa tirar.

Não sei porque a prefeitura não agiliza esse problema e tira o certificado pra valer para todo mundo.

Indagado sobre sua participação nas atividades da cooperativa, foi apresentado diversos relatos. Fizemos recorte de dois mais antagônicos.

Já fui vice presidente e hoje eu ajudo no que for preciso. Acho que todo mundo tem que passar pela experiência para saber a dificuldade que é e aprender mais e mais.

Eu não fui e não tenho interesse de participar da diretoria, mas estou a disposição para ao que for necessário nas atividades das entregas e administrativas, sem ter cargo.

Por fim, foram perguntados se a cooperativa teve alguma influência na permanência na atividade ou em alguma atividade que passaram a não atuavam. Foram unânimes em demonstrar a importância da cooperativa na permanência no campo e na atividade.

Quando começamos a fornecer para a merenda escolar, foi justamente a garantia que a gente precisava para permanecer no nosso canto e continuar produzindo com dignidade e alegria.

4.5.2 Nutricionista

Na conversa com a nutricionista a ideia inicial era observar como funciona as relações sociais e comerciais dos agentes institucionais e os produtores ou cooperativas, principalmente no que diz respeito a organização das ofertas em relação as demandas, principalmente ligados ao cardápio da alimentação escolar em atendimento também as demandas sazonais.

Inicialmente, solicitamos que ela relatasse, de maneira ampla, como se dá seu relacionamento cotidiano com a alimentação escolar.

Tenho contato com a alimentação escolar desde a graduação, onde realizei minha pesquisa nessa área. Acho de fundamental importância que todas as ciências se apropriem desse tema, pois está ligado diretamente a sobrevivência das novas gerações e a construção de um alicerce para essa política pública é indispensável para a educação e cidadania. Meu dia a dia com a alimentação escolar passa por dois aspectos: primeiro o de gerenciamento dos processos de formação de cardápio e geração de informações para o início das chamadas públicas ou licitações. E a outra, já com aspecto mais prático, de verificação da execução das atividades cotidianas nas escolas, da qualidade das entregas dos produtos e do atendimento das normas técnicas e sanitárias das preparações.

E diante desse relato, qual sua opinião sobre o PNAE?

Eu classifico o PNAE como sendo uma política pública que abrange diversos aspectos dentro da sociedade. Com relação ao econômico, ele faz a economia girar, por meio dos pagamentos que realiza e o capital que circula, principalmente no meio rural, mantendo o homem do campo em suas propriedades. Para o produtor, é uma oportunidade ímpar de garantir a construção de sua dignidade como ser humano e a sobrevivência sua e de sua família, garantindo renda e trabalho. Hoje a gente já consegue ver produtores que seus filhos já estão trabalhando com eles e estudando sobre as culturas, coisas que deixamos de ver nos últimos tempos. Para os alunos e familiares, a dignidade alimentar para muitos deles, pois para uma parte deles é a única refeição do dia. Durante essa pandemia, o governo entregou diversas cestas para os alunos, o que garantiu a sobrevivência deles e a renda dos produtores e cooperativas.

Indagada sobre a gestão dos processos do PNAE em seu Território de atuação, indagamos se a legislação vigente se apresenta suficiente para uma eficiente gestão, a mesma relatou que

Eu acho que existe uma lacuna muito grande em relação parte legal, não entendo muito, mas o que eu vejo é que não existe uma coordenação por parte dos governos da parte fitossanitária e biossegurança. um exemplo são a falta de sifagem dos produtos de origem animal. Existe o produto em abundância na nossa região, mas os produtores não podem vender por falta desse selo. Acho que deveriam pensar nesse caso, pois a gente vê que os produtos que são entregues não chegam nem perto da qualidade dos que são produzidos aqui.

E como você enxerga a atuação das cooperativas no fornecimento dos produtos de origem da agricultura familiar?

Deveria ser obrigatório por parte dos governos o fornecimento da merenda escolar totalmente de produtos de origem local e da agricultura familiar. Além de serem produtos de excelente qualidade, incentiva a produção local, movimentando o comércio, mantém o homem no campo, garante a dignidade da atividade, além da gente observar o nível de organização e comprometimento com que esses produtores tomam essa causa. As cooperativas já apresentam um grau de organização muito bom na nossa região, pois antigamente a gente via muitos produtores correndo para tentar entregar e participar das chamadas públicas e hoje é tudo muito organizado. Eles iniciam seus planejamentos no ano anterior, para não se anteciparem e planejarem suas hortas e plantações para atenderem as entregas em tempo hábil.

Existe algum tipo de interação entre a nutricionista e as cooperativas?

Sim, existe. Como eu estava falando, nesse planejamento eles necessitam de orientação em relação aos itens que foram selecionados para serem servidos no ano letivo pela merenda escolar. Aí eles fazem um trabalho fantástico de prospecção da necessidade e assim se organizam em suas cooperativas sobre quem entrega o quê. Isso faz toda a diferença, pois teremos a certeza de que não faltará o produto, pois eles tem um comprometimento muito grande com a causa da merenda escolar, bem como nos ajuda no mapeamento dos itens sazonais para comercialização.

4.5.3 Diretora

A intenção de conversar com a diretora da regional de educação era a coleta primária de dados entender como funciona a relação da diretoria com as cooperativas e produtores, principalmente no tocante a parte documental e avaliativa.

Pedimos a diretora para que ela relatasse um pouco sobre a sua relação com as cooperativas, seus dirigentes e produtores.

Minha relação com as cooperativas é de extrema cordialidade e respeito. Eles possuem um nível de organização bem adequado e atendem as demandas documentais e avaliativas de maneira satisfatória. Conseguem antecipar suas entregas de maneira a não faltar para a merenda em nenhum momento do ano.

Ao ser indagada se existe alguma interação dos produtores diretamente junto a diretoria, ela respondeu que "eles elevaram muito o nível de atendimento as demandas, não se fazendo necessário o atendimento direto ao produtor, sendo plenamente atendido pela cooperativa."

No que toca as questões de qualidade e entrega dos produtos, ao ser questionada ela respondeu que

As verificações de qualidade são executadas de acordo com cronograma e deliberadas em reunião. Quanto as exigências realizadas, são as exigidas pelas entidades de vigilância sanitária e as questões de biossegurança.

Quanto aos processos de avaliação dos contratos, ela falou que "acontecem periodicamente e de acordo com o cronograma previsto em contrato."

E por e não menos importante, questionamos sobre o comitê de avaliação, que a mesma relatou

O Comitê Gestor do PNAE foi instituído em 2010 e é formado por representantes de Governo e instituição do Grupo Consultivo, além de representantes da sociedade civil. Eles têm a função periódica de analisar contratos, verificar inconsistências e fiscalizar as entregas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista dos dados obtidos através da análise dos fatores desencadeantes do cooperativismo no Território do Sertão do Apodi, ficou evidenciado que a formação das cooperativas nessa região ocorreu de forma distinta, sendo os fatores que mais contribuíram para o cooperativismo nessa região: líderes da igreja católica e evangélicas que organizaram trabalhos voltados para a formação de associações e cooperativas, políticos locais e estímulo proveniente de programas governamentais com o apoio do estado.

A constituição das cooperativas acarretou inúmeros benefícios para os cooperados, desde econômicos, sociais e culturais; evidenciando o fato do cooperativismo ter se tornado uma atividade essencial para os municípios da região do Sertão do Apodi no Rio Grande do Norte, além de nos municípios que possuem sede de cooperativas, passaram a ser considerados núcleos urbanos menores, possibilitando o crescimento do comércio, gerando emprego e renda para a população da região.

Destaca-se que mesmo com os grandes benefícios advindos das cooperativas, também há dificuldades para os agricultores familiares da região, como infraestrutura inadequada, competição com grandes empresas e problemas no desenvolvimento e administração das cooperativas e falta de legalização das unidades de beneficiamento.

Um ponto de destaque, é como algumas cooperativas adquiriram características empresariais, fato que corroborou na ausência de apoio aos pequenos empresários, fato que é apontado em diversas cooperativas, que inicialmente focavam na comercialização dos produtos dos sócios, mas posteriormente foram abandonando essa prática e se tornando empresas, sem foco nas práticas coletivas.

As cooperativas de agricultura familiar da região do território do Sertão do Apodi, surgiram baseadas no cooperativismo tradicional; outro fenômeno que ocorreu com os

associados dessa região, é que muitos eram associados em cooperativas tradicionais, onde existiam histórico de dívidas e inadimplência de alguns associados, fato que levou muitos a ficarem receosos de participarem das cooperativas dos agricultores familiares, mas fenômeno que ao longo do tempo foi mudando e as cooperativas de agricultura familiar demonstraram ser um instrumento essencial para a economia local. As cooperativas de agricultura familiar por demonstrarem sua força, acabaram ao longo dos anos atraindo novos associados, nesse novo cenário os cooperados passaram a ter uma participação social mais ativa e influenciando os aspectos econômicos e sociais da cooperativa. Esse fato demonstra que os associados quando participativos, passam a compreender que não devem esperar apenas as ações dos gestores, visto que quando participativos eles passam a compreender os problemas e podem auxiliar nas soluções e estratégias para o enfrentamento dos mesmos.

Entre os fatores limitantes para o crescimento das cooperativas de agricultura familiar, podem ser apontados a limitação na infraestrutura das unidades de beneficiamento, dificuldades de comercialização, dificuldades na apropriação adequada dos recursos gerados; desse modo a adesão dos pequenos agricultores familiares ao cooperativismo, proporcionará aos mesmos: maior organização, agregará valor aos seus produtos, poderão concorrer em uma economia de escala e alçar novos mercados interno, regional, nacional e internacional.

Desde o ano de 2003, as cooperativas de agricultura familiar têm procurado se adequar para poderem acessar as políticas de incentivo, como as políticas territoriais PAA e PNAE, além de programas como Programa Territórios Rurais e da Cidadania, que passaram a exigir das cooperativas adequação em suas políticas para acessarem os programas. Porém mesmo com a adequação às exigências dos programas governamentais, algumas unidades de beneficiamento acabam sendo barradas em fiscalizações, sendo proibidas de comercializar devido à falta de alguma certificação, fato que ocasiona grandes perdas para as mesmas. Tendo em vista situações como a citada, as cooperativas passaram a procurar alternativas para as unidades de

beneficiamento, como a inclusão de novos parceiros, financiadores, a adesão a novos programas, assim mais uma vez buscando o fortalecimento do cooperativismo familiar.

Os programas governamentais, ainda são considerados o alicerce nos resultados econômicos das cooperativas, mas como destacado anteriormente a criação e adesão a novos programas proporciona melhores condições de comercialização para os associados.

Demonstra-se que com o amadurecimento das cooperativas, as mesmas tendem a se fortalecer, baseado em seu fortalecimento e diante do cenário político, é essencial que as cooperativas de agricultura familiar busquem constantemente novos meios para a comercialização de seus produtos, não dependendo exclusivamente de programas governamentais.

A educação nas cooperativas, contribui para a formação das lideranças, possibilita e melhora nas práticas de cultivo, nos princípios de economia solidária e popular, melhorando as experiências de cada grupo de agricultor familiar de acordo com suas singularidades.

A participação ativa dos cooperados, permitindo que os mesmos façam parte de todos os processos, irá ocasionar mudanças significativas na forma dos mesmos enfrentarem as situações e desafios, tornando a coletividade mais fácil e benéfica a todos, fato que pode colaborar em situações como as encontradas nas cooperativas do Território Sertão do Apodi, onde os associados encontram dificuldades de acesso a créditos e há falta de legalização de algumas unidades de beneficiamento; fatos que tem impactado o crescimento das cooperativas, mas que em coletividade nas tomadas de decisões podem ser contornados e até superados.

Conclui-se que o cooperativismo é essencial para a agricultura familiar, fato que é evidente nos municípios do território do Sertão do Apodi, onde os municípios que possuem sedes de cooperativas apresentaram maior desenvolvimento, as redes de comercialização

creceram e se fortaleceram, evidenciando novas possibilidades de crescimento para outros municípios através de redes de cooperativismo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.** Revista Economia Aplicada – nº número 2, vol. IV: 379-397, abril/junho 2000.

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão.** São Paulo: HUCITEC, 1992.

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural.** Cadernos de Ciência & Tecnologia – Vol. 15, nº 1, p. 132-152, jan/abr, 1998.

ABRAMOVAY, R. **Para uma teoria dos estudos territoriais.** In MANZANAL, M., NEIMAN, G. y LATTUADA, M. (ed.). Desarrollo Rural – Organizaciones, Instituciones y territorios. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, p. 19-37, 2006.

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** 2 jan. 2007.

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 41–67, jun. 2005.

ABRUCIO, F.; SANO, H. **A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios.** Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. 12, 1 jan. 2011.

ALBAGLI, S. **Território e territorialidade.** In: LAGES, V. et. al. (Orgs.); SACHS, I., prefácio. *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva.* Rio de Janeiro: RelumeDumará / Brasília, DF: SEBRAE, 2004. 25-69 p.

BECKER, B. K. **Geopolítica da Amazônia.** *Estudos Avançados*, 19: 71-86, 2005.

BECKER, B. K. **O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil.** Rev. Parcerias Estratégicas, Vol. 14, nº 28, 2009.

BERKES, F. **Conexões Institucionais Transescalares**. In: VIEIRA et al. *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005. 293-332 p.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. **Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil**. Revista Política & Sociedade, nº 14, p. 211-250, abr, 2009. Disponível em: <
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n14p211/10959>>
 Acesso em: 10 de ago de 2020.

BOURDIEU, P. **Le capital social: notes provisoires**. Actes de la Recherche em Sciences Sociales, n. 31, p. 2-3, 1980.

BOURDIEU, P. **The forms of capital**. In: RICHARDSON, J. (Comp.). Handbook of theory and research for the sociology of education. New York: Greenwood, 1985.

BOURDIEU, P. (1979), “**Les trois états du capital culturel**”, Actes Rech. Sci. Soc., 30, pp. 3-6.

BRAGA, N. L. **Balanço de Gestão. Resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) 2003-2010**. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT/MDA. Brasília, 2010. 115 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Guia alimentação saudável**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL, 2009. *Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências*. Presidência da República, Brasília.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 13. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

BRASIL, **Lei nº 8.666/1993**. Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm/populaçãobrasileira:promovendo a alimentação saudável. Brasília: Ministério da Saúde, 2006a. Em aberto – Merenda Escolar, v. 15, n. 67, p. 54-62, 1995

BRASIL. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008 institui o Programa Territórios da Cidadania**. Governo Federal, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Diário Oficial da União. RESOLUÇÃO Nº 6, DE 8 DE MAIO DE 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm Acesso em: 15 de ago de 2020.

BRASIL. **FNDE esclarece alterações nutricionais na legislação do PNAE**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13536-fnde-esclarece-altera%C3%A7%C3%B5es-nutricionais-na-legisla%C3%A7%C3%A3o-do-pnae>. Acesso em: 19 de ago de 2020.

BARRETO, R. O.; PAULA, A. P. P. de. **Os dilemas da economia solidária: um estudo acerca da dificuldade de inserção dos indivíduos na lógica cooperativista**. CADERNOS EBAPE. V. 7, Nº 2, artigo 2, Jun., Rio de Janeiro, 2009.

BRONZO, C.; VEIGA, L. de. **Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 28, n. 92, p. 5 –21, nov., 2007.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: projeto de cooperação técnica INCRA/IICA**. Brasília, 1999. 105 p.

CECCIM, R. B. **A merenda escolar na virada do século: agenciamento pedagógico da cidadania**. p. 54-62, 1995.

CHAVES, L. G.; BRITO, R. R.; TEIXEIRA, R. M.; MUSTAFA, V. S. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: compromisso com a saúde pública**. Nutr. Prof., v. 3, n. 12, p. 22-27, 2007.

CHOW, W. S.; CHAN, L. S. **Social network, social trust and shared goals in organizational knowledge sharing**. Information & Management, v. 45, p. 458–465, 2008.

COELHO, M. S. M. **Inter-relações entre a agricultura familiar e o programa nacional de alimentação escolar no município de Machado-MG**. In: 4ª Jornada Científica e Tecnológica 1º Simpósio de Pós-Graduação do IFSULDEMINAS, 2012. 118 f.

COLEMAN, S.J. **Foundations of social theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

CONAB. **Transparência pública do PAA-Programa de Aquisição de Alimentos**. Conab – Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>. Acesso em: 15 de ago de 2020.

COSTA, L. M. C. O. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na perspectiva dos usuários**. Dissertação Mestrado. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA. Universidade Federal do Ceará – UFC. Fortaleza/CE, p.110, 2004.

CONTERATO, M. A; NIEDERLE, P. A; TRICHES, R. M; MARQUES, F. C; SCHULTZ, G. **Mercados e agricultura familiar: interfaces, conexões e conflitos**. Marcelo Antonio Conterato... [et al.] (Org.). Editora Via Sapiens, Porto Alegre, p. 358 il. (Difusão IEPE/UFRGS), 2013.

COSTA, R. H. A. **Da Desterritorialização e Multiterritorialidade**. Rio de Janeiro. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo.

DANTAS, E. M., MORAIS, I. R. D. **Território e territorialidade: abordagens conceituais**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa Universidade a distância, 2008.

D'ARAUJO, M. C. S. **Capital social**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

D'ASCENZI & LIMA. **Avaliadores da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica**- Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.

DELGADO, N. G; BONNAL, P; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro/RJ: Convênio IICA- OPPA/CPDA/UFRJ. P. 80, dezembro, 2007.

DOWBOR, L. **Gestão Social e transformação da sociedade**. IN: DOWBOR, Ladislav; KILSZTAJN, Samuel (org.). Economia social no Brasil. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

ECHEVERRI, R. **Emergência e Evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania**. In: FAVARETO, A. Políticas de Desenvolvimento territorial rural no Brasil: Avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. p. 81-112.

FELICÍSSIMO, J. R. **Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil**. RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 32, n. 1, 1992

FERNANDES, B. M. **Os campos da pesquisa em educação do campo: espaço e território como categorias essenciais**. I Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo. Brasília, set, 2005.

FERNANDES, B. M. **Sobre a tipologia de territórios.** In M. A. Saquet, & E. S. Sposito (Orgs.), *Territórios e territorialidades: Teorias, processos e conflitos* (pp. 197-215). São Paulo, SP: Expressão Popular, 2009.

FERNANDES, B. M. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais.** 2000. Disponível em: <http://www.osal.clacso.org/espanol/html/documentos/Fernandez.doc>.

FERREIRA, E. S.; PÊSSOA, V. L. S. **Capital social e desenvolvimento territorial: uma abordagem teórico-conceitual.** *Campo-território: revista de geografia agrária*, v. 7, n. 14, p. 1-33, ago. 2012.

FERREIRA, N. M.C. **Cooperativismo sob a ótica da economia solidária e popular: algumas evidências no meio rural potiguar.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Natal-RN, p. 304, 2010.

FREITAS, L. O. **Políticas públicas, descentralização e participação Popular.** *Rev. Katál.*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015.

FUINI, L. L. **Território e geografia no Brasil: uma revisão bibliográfica.** *Revista formação*, nº 21, volume 1, p. 3-20, 2014.

FUKUYAMA, F. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade.** Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

FUKUYAMA, F. **A grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social.** Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

GAZOLLA, M; PELEGRINI, G. CADONÁ. L.A. **A produção de novidades nas agroindústrias familiares.** In: *Encontro de economia gaúcha*. Porto Alegre. 2010, p. 1-27. Disponível em: < <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3705> > Acesso em: 20 de ago de 2020.

GIAQUETO, A. **A descentralização e a intersectorialidade na política de assistência social.** Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

GLAESER, E.; LAIBSON, D.; SACERDOTE, B. **An economic approach to social capital.** Economic Journal, Oxford, v. 112, n. 483, p. 437-458, Nov. 2002.

GOTTMANN, Jean. **A evolução do conceito de território.** Boletim Campineiro de Geografia, vol. 2, nº 3, 2012. p. 523-545.

GRANDO, R. L. S. C. **Território em construção: desenvolvimento territorial, organização social e políticas públicas no Território Portal da Amazônia, Mato Grosso (MT).** Raquel Lopes S. C. Grando. (UnB-CDS, Doutora, Política e Gestão Ambiental, 2014). Brasília, 2014. 272 p.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, R. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade.** In Anais do I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades. Porto Alegre: Programa de Pósgraduação em Geografia da UFRGS, 2004.

HAESBART, R., LIMONAD, E. **O território em tempos de globalização.** Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas. nº 2 (4), vol. 1, 2007.

HALPERN, D. **Social Capital.** Cambridge: Polity Press, 2005.

HESPANHOL, R. A. M. **A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil.** Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, 5(10), 123-147, 2010.

HIGGINS, S. S. **Fundamentos teóricos do capital social.** Chapecó: Argos, 2005.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOLZER, W. **A geografia humanista: uma revisão**. Rev. Departamento de Urbanismo, nº 3, 1997.

IBGE. **Censo Agropecuário – 2017 Resultados Definitivos**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 de ago de 2020.

IBGE. **Cidades e Estados. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 21 de ago de 2020.

INEP. **IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=4562488>. Acesso em: 20 de ago de 2020.

INCRA. **Relatório de gestão do exercício de 2014. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA**. Instituto nacional de colonização e reforma agrária INCRA Superintendencia Regional do RN. Rio Grande do Norte, 2015. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2014/sr19-rn.pdf>. Acesso em: 13 de ago de 2020.

KLIKSBERG, B. **Como reformar el estado para enfrentar los desafios sociales del 2000?**. In: Forum Global Estado Democrático e Governança no Século XXI, 2000, Brasília. *Comunicação*. Brasília, 2000.

LEITE, T. S. **Encontro produtivo e ancoragem territorial: coordenação e relações firma-território em arranjos produtivos agroindustriais**. 2004. 203 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2004.

LITTLE, P. E. **Gestão Territorial em Terras Indígenas: definição de conceitos e proposta de diretrizes**. Acre, 2006. Relatório Final.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Rev. Sociol. Política, Curitiba , v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016.

LUCENA, K. E; LUIZ, J. M. **Uma avaliação da importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na agricultura familiar do município de Ceará Mirim (RN)**. In: Congresso da sociedade brasileira de economia. Administração e Sociologia Rural. (SOBER – NA), 2012, Porto Alegre: SOBER-Nacional, 2012.

LOPES, A. P. **Análise de indicadores econômicos financeiros na gestão de cooperativas agropecuárias na região central do estado do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Santa Maria/RS, p.138, 2009.

MACKE, J.; SARATE, J. A. R. **Desenvolvimento territorial e capital social: elementos, conexões e proposta de avaliação de territórios**. G&DR • v. 11, n. 3, p. 56-79, set-dez/2015, Taubaté, SP.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Rev. Sociol. Política, Curitiba , v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016.

MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B. de O. e. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local**. Ci. Inf., Brasília , v. 33, n. 3, p. 41-49, Dec. 2004 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-196520040003000006&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Mar. 2020.

MENEGASSO, M. E.; CARELLI, M. N. **Capital Social e Desenvolvimento Sustentável em Joinville – SC**, 2004.

MENEZES,F.; BURLANDY,L.; MALUF,R.S. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar**. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2004.

MILANI, C. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. 2003. Disponível em <<http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/carlosmilanip.pdf> .

MORGAN, K.; SONNINO, R. **Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público.**In: WORLDWATCH INSTITUTE. **Estado do mundo: transformando culturas: do consumismo à sustentabilidade.** Bahia: UMA, p.72-78, 2010.

MULS, L. M. **Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais.** Revista Economia, v.9, n. 1, p. 1-21, 2008.

NAHAPIET, J.; GHOSHAL, S. **Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage.** The Academy of Management Review, v. 23, n. 2, p. 242-266, 1998.

NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL FORUM. **The policy implications of social capital.** Dublin, 2003. 157 p. (Forum report , n. 28).

OCB. **Organização das Cooperativas Brasileiras.** Sistema OCB reúne 7,8 milhões de associados em 2009. Disponível em <<http://www.brasilcooperativo.coop.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

OLALDE, A. R.; PORTUGAL, C. A. **Agricultura Familiar, Reforma Agrária e sua inserção no enfoque territorial no Brasil.** In: XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER- NA), Anais..., 2004, Cuiabá: SOBER- NACIONAL, 2004.

OLIVEIRA, F. **Os sentidos do cooperativismo de trabalho: as cooperativas de mão-de-obra à luz da vivência dos trabalhadores.** Psicologia & Sociedade; 19, Edição Especial 1: p. 75-83, 2007.

OLIVEIRA, F. P. **Direito do Ordenamento do Território.** Cadernos do CEDOUA, Coimbra, Almedina, p.71, 2002.

ORTEGA, A.; CARDOSO, A. **Potencialidades e limites de uma política de desenvolvimento local: o Pronaf à luz do Leader.** Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 40, n. 2, abr./jun. 2002.

ORTEGA, A. C. **As Políticas Territoriais Rurais e a Articulação Governo Federal e Estadual: um estudo de caso da Bahia**. Organizadores: Antonio César Ortega e Murilo José de Souza Pires. Brasília, 2017.

PECQUEUR, B. **A guinada territorial da economia global**. Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política. v. 8, n.4, p. 79-105, 2009.

PEIXINHO, A. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2007**.

PEIXINHO, A.; BALABAN, D. S. **Direito humano à alimentação adequada**. Nutr. Prof., v. 3, n. 12, p. 28-34, 2007.

PERICO; R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília/DF: IICA, p.209, 2009. Disponível em: <http://www.iica.org.br/Docs/Edi_tais/SolicitCotacoes_II_CA_0055-2009_Anexo.pdf> Acesso em: 20 ago. 2014.

PLOEG, J.D. V. **Camponeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: editora UFRGS, 2008.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. PNUD, 2014.

PTDRS. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Sertão do Apodi**. Brasília: MDA/SDT, 2010.

PORTES, A. **Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology**. Annual Review of Sociology, v. 24, p. 1-24, 1998.

PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras , n. 33, p. 133-158, set. 2000 . Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292000000200007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 04 mar. 2020.

PRONAT-MDA. **Referências para o apoio ao Desenvolvimento Territorial**. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Desenvolvimento com Todos. Brasília, 2004. (Série Documentos Institucionais 1-2005).

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, R. D. **Making democracy work. Civic traditions in modern Italy**, Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. **Geografia do homem**. In: Ratzel. MORAES, A. C. R. (Org.). São PauloSP: Ed. Ática, 1990. (Col. Grandes Cientistas Sociais.)

ROCHA, G. M. **A dinâmica de centralização e descentralização política e administrativa e a revisão da malha territorial municipal da região norte do Brasil (1988-2010)**. Confins: n° 22, 2014.

ROCHA, A. G. P; PAULA, A. M. H. de. **O uso do conceito de território na perspectiva do desenvolvimento rural**. Revista Desenbahia, Salvador: Desenbahia, Solisluna, v.4, n. 6, 158p, mar. 2007.

RUA, M. das G.. **Políticas Públicas**. -2. Ed. reimp. Florianópolis-SC: Departamento de Ciências da Administração. UFSC, 2012.

SACK, R. **Human Territoriality**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: HUCITEC, 1988.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, M. A., SANTOS, S., **Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território.** Revista Geo UERJ - Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. p. 24-42

SAQUET, M. A., SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos.** 1.ed.-- São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

SAQUET, M.A. **Por uma abordagem territorial.** In M.A. Saquet,& E. S. Sposito (Eds.), Território e Territorialidades: teorias, processos e conflitos (1. ed., pp. 73-94). São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. **Descentralização da política ambiental no Brasil.** Soc. estado., Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, Dec. 2003.

SCHNEIDER, S; TARTARUGA, I. P. **Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais.** Raízes. Revista de Ciências Sociais, Campina Grande, v. 23, n. 1-2, p. 99-117, jan/dez. 2004.

SCHNEIDER, S. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate.** Revista de Econômica Política, v. 30, nº3 (119), p.511-531, jul./set, 2010c. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/773.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2015.

SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. **A contribuição de Karl Polany para a sociologia do desenvolvimento rural.** Sociologias, Porto Alegre. V. 13. Nº 27, p. 180-220, maio/ago. 2011.

SCHNEIDER, S; NIEDERLE, P. A. **Agricultura Familiar e Teoria Social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura.** In: Fábio Gelape Feleiro (Org.). Savanas: Desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais. Embrapa - Planaltina/DF: Embrapa Cerrados – Brasília/DF: Embrapa Informações Tecnológicas. Cap.32, p. 989-1014, 2008a. Disponível em: <http://simposio.cpac.embrapa.br/simposio/projeto/palestras/capitulo_32.pdf>. Acesso em 07 ago de 2020.

SDT/MDA. **Secretaria de Desenvolvimento Sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2005.** *Framework to support the development of rural territories*. Série documentos institucionais, 2: 1–29 (in Portuguese).

SILVA, A. B. de O. e; FERREIRA, M. A. T.. **Gestão do conhecimento e capital social: as redes e sua importância para as empresas..** *Informação & Informação*, [S.l.], v. 12, n. 1esp, p. 125-156, dez. 2007. ISSN 1981-8920. Disponível em: <<http://srv-009.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/1777/1515>>. Acesso em: 04 mar. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.5433/1981-8920.2007v12n1espp125>.

SILVA, I. O. G., SILVA, P. L. **Usos do conceito geográfico “território” e sua relevância na análise de conflitos territoriais e socioambientais na Amazônia.** *Revista Pegada* – vol. 17 n.1, Julho, 2016.

SILVA, C. H. da. **Território: uma combinação de enfoques – material, simbólico e espaço de uma ação social.** In: *Revista Geografar*. Curitiba, v.4, n.1, p.98-115, jan./jun. 2009

SILVA, M. L., TOURINHO, H. L. Z. **Território, territorialidade e fronteira: o problema dos limites municipais e seus desdobramentos em Belém/PA.** *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 2017 jan./abr., 9(1), 96-109

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. 2000. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 20.fev.2020.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, M. M. O. **O movimento cooperativista no Brasil: uma reflexão sobre formação, desenvolvimento e perspectivas.** *Caminhos de Geografia*. Uberlândia v. 10, n. 30, jun, p. 65 – 78, 2009.

SOUZA, M. R. P. **Fatores determinantes do crescimento das regiões: um processo de mensuração.** 2004. Tese (Doutorado) Engenharia da Produção. Florianópolis. – UFSC.

SOUZA, M. J. L. de. **Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.** In: CASTRO, Iná Elias de. et. al. (Orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 77-116.

TEISSENRENC, P. **Le Territoire de L'Action Publique.** In: Rocha, G.M. Magalhães, S.M.B. e Teisserenc, P. *Territórios de Desenvolvimento e Ações Publicas*. Belém: Edufpa, 2009.

TORRES, H.; MARQUES, E., FERREIRA, M.; BITAR, S. **Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo.** Estudos Avançados, v. 17, n. 47, p. 97-128, 2003.

TORRES, H.; MARQUES, E. **Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 4, 2002.

TORRES, H. **Segregação residencial e políticas públicas: São Paulo na década de 1990.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 54, 2004. No prelo.

TSAI, W.; GHOSHAL, S. **Social capital and value creation: the role of intrafirm networks.** The Academy of Management Journal, v. 41, n. 4, p. 464-476, 1998

VEIGA, S. M; FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação.** Rio de Janeiro: DP& A/ Fase, 121p. 2001.

WANDERLEY, M. de N. B. **O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade.** Porto Alegre, UFRGS, Série Estudos Rurais, 2009.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO APLICADO AO PRODUTOR

Nome:	
Data de nascimento:	
Sexo:	
Estado civil:	
Cor/etnia:	
Moradia: Zona Rural / Zona Urbana	
Condição de uso da terra:	
1. Escolaridade:	a) ☐ Não alfabetizado b) ☐ Alfabetizado c) ☐ Fundamental incompleto d) ☐ Fundamental completo e) ☐ Ensino médio incompleto f) ☐ Ensino médio completo g) ☐ Superior incompleto h) ☐ Superior completo i) ☐ Técnico incompleto j) ☐ Técnico completo
2. Em que trabalha ou trabalhou, na maior parte da vida? a) ☐ Meio Rural b) ☐ Meio Urbano	
3. Quantas pessoas compõem a família? a) ☐ uma b) ☐ duas c) ☐ três d) ☐ quatro e) ☐ cinco f) ☐ seis ou mais	
4. Quantas pessoas contribuem para a atividade (incluindo o produtor)? a) ☐ uma b) ☐ duas c) ☐ três d) ☐ quatro e) ☐ cinco f) ☐ seis ou mais	

5. Quem lhe incentivou a participar de cooperativas? a) ☐ os vizinhos b) ☐ Os amigos c) ☐ A escola d) ☐ Familiares e) ☐ Nenhuma das opções f) ☐ Outros
6. Quais são os produtos produzidos? a) ☐ Caju b) ☐ Goiaba c) ☐ Acerola d) ☐ Manga e) ☐ Tamarindo f) ☐ Mamão g) ☐ Umbu h) ☐ Banana i) ☐ Hortaliças j) ☐ Outros
7. Quais os produtos mais comercializados para o PNAE?
8. Onde você comercializa sua produção? a) ☐ Feira Livre b) ☐ Feira da agricultura familiar c) ☐ Mercadinho da localidade d) ☐ Mercadinho da cidade e) ☐ Vizinhos f) ☐ Amigos g) ☐ Familiares h) ☐ Comunidades vizinhas i) ☐ Porta a Porta j) ☐ Atravessadores k) ☐ Associação l) ☐ Cooperativa m) ☐ Outros

9. Como você conheceu o PNAE? a) ☐ Associação b) ☐ Cooperativa c) ☐ Amigos d) ☐ Vizinhos e) ☐ Familiares f) ☐ Mídias g) ☐ Outros
10. Há quanto tempo você comercializa para o PNAE? a) ☐ um b) ☐ dois c) ☐ três d) ☐ quatro e) ☐ cinco f) ☐ seis ou mais
11. Tem elevado a quantidade de entregas ao passar dos anos? a) ☐ Sim b) ☐ Não
12. Se sim, o que faz você elevar? (marcar 2) a) ☐ Ausência de demanda externa para compra b) ☐ Produção pequena c) ☐ Valor da compra pelo PNAE d) ☐ Fortalecer a cooperativa e) ☐ Outros
13. A Cooperativa realiza treinamentos e/ou discussões com os cooperados? Quais os principais temas?

14. Como você avalia seus conhecimentos quanto a atividade e em relação ao coletivo após esse processo?
15. Ser cooperado melhorou o nível de informação sobre o mercado? se sim, como esse processo ocorreu?
16. Sua família participa desse processo? Se sim, de que maneira?
17. Quais os pontos positivos de se vender para o PNAE? (Marcar 2) a) ☐ Economia na logística b) ☐ Entrega garantida c) ☐ Recebimento garantido d) ☐ Trabalho coletivo e) ☐ Fortalecimento da Cooperativa f) ☐ Não vê pontos positivos g) ☐ Outros
18. Quais os pontos negativos de se vender para o PNAE? (Marcar 2) a) ☐ Demora para receber o pagamento b) ☐ Compromisso de entrega c) ☐ Entrega grupal d) ☐ Baixo valor e) ☐ Não vê pontos negativos f) ☐ Outros

19. Como você avalia sua participação nas atividades da Cooperativa?

20. A cooperativa influenciou na permanência na atividade ou em outra atividade que não exercia?

QUESTIONÁRIO APLICADO A NUTRICIONISTA

1. Gostaria que falasse sobre o seu envolvimento cotidiano com o programa de alimentação escolar
2. Baseando-se na sua experiência e compreensão sobre alimentação escolar, qual a sua opinião sobre o PNAE?
3. Somente a legislação do PNAE (Lei 11.947 e Res. FNDE26/13) basta para a gestão do programa de alimentação escolar no seu município?
4. Como você avalia a atuação das Cooperativas no processo de fornecimento dos produtos da agricultura familiar ao PNAE?
5. Qual sua interação, caso exista, com os representantes das Cooperativas durante o processo?

QUESTIONÁRIO APLICADO A DIRETORA DA DIREC

1. Comente sobre a relação da gestão com os representantes dos Cooperativas.
2. Existe algum tipo de interação entre os produtores e a DIREC sem a participação da Cooperativa? Caso afirmativo, como se procede.
3. Quais as exigências e/ou verificações realizadas pela DIREC quanto a qualidade e entrega dos produtos?
4. Como se dá o processo de avaliação das refeições servidas por parte do poder público?
5. Caso exista, como funciona os comitês em que são discutidos os procedimentos fiscalizatórios da merenda escolar?